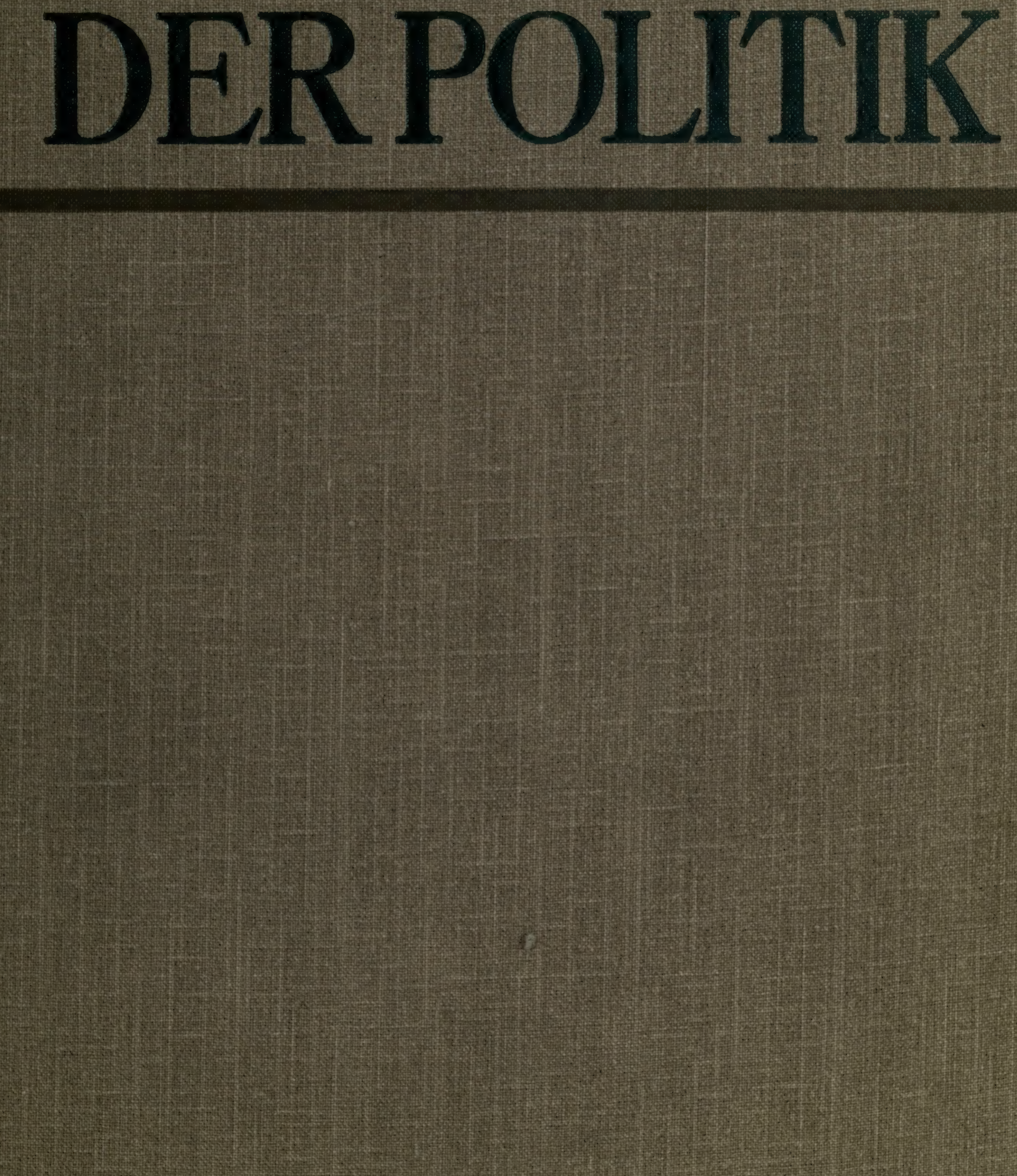
HANDBUCH DER POLITIK











Handbuch der Politik

Dritter Band:

Die politische Erneuerung

Handbuch der Politik

Dritte Auflage

Herausgegeben

von

Dr. Gerhard Anschütz
Geheimer Justizrat, o. Professor der Rechte an der Universität Heidelberg

Dr. Fritz Berolzheimer †
Vorsitzender der Vereinigung für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, Berlin

Dr. Georg Jellinek †
Geheimrat, o. Professor der Rechte an der Universität Heidelberg

D. Dr. Max Lenz
Geheimer Regierungsrat, o. Prof. der Geschichte an der Universität Hamburg

Dr. Franz v. Liszt †
Geheimer Justizrat, o. Professor der Rechte an der Universität Berlin

Dr. Georg v. Schanz
Geheimer Rat, o. Professor der Nationalökonomie an der Universität Würzburg

Dr. Eugen Schiffer
Wirkl. Geheimer Rat, Reichsjustizminister a. D., Berlin

D. Dr. Adolf Wach
Wirkl. Geheimer Rat, o. Professor der Rechte an der Universität Leipzig

---

Dritter Band

Die politische Erneuerung

Berlin und Leipzig
Dr. Walther Rothschild
1921

Die politische Erneuerung

Herausgegeben

von

Dr. Gerhard Anschütz
Geheimer Justizrat, o. Professor der Rechte an der Universität Heidelberg

Dr. Fritz Berolzheimer †
Vorsitzender der Vereinigung für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, Berlin

Dr. Georg Jellinek †
Geheimrat, o. Professor der Rechte an der Universität Heidelberg

D. Dr. Max Lenz
Geheimer Regierungsrat, o. Prof. der Geschichte an der Universität Hamburg

Dr. Franz v. Liszt †
Geheimer Justizrat, o. Professor der Rechte an der Universität Berlin

Dr. Georg v. Schanz
Geheimer Rat, o Prof. der Nationalökonomie an der Universität Würzburg

Dr. Eugen Schiffer
Wirkl. Geheimer Rat, Reichsjustizminister a. D., Berlin

D. Dr. Adolf Wach
Wirkl. Geh. Rat, o. Professor der Rechte an der Universität Leipzig

Berlin und Leipzig
Dr. Walther Rothschild
1921

Die Schriftleitung besorgte Dr. Fritz Berolzheimer †, Berlin

Druck der Spamerschen Buchdruckerei in Leipzig

Inhaltsverzeichnis.

HANDBUCH DER POLITIK.

Dritter Band.

Die politische Erneuerung.

I. Hauptstück. Die Deutsche Republik.

2. Hauptstück. Die Träger der Reichsgewalt.

3. Hauptstück. Reform der Verwaltung im Reich und in den Ländern.

Abschnitt Seite

6. Hauptstück. Sozialhygiene.

7. Hauptstück. Auswärtige Angelegenheiten.



Erstes Hauptstück.

Die Deutsche Republik.

1. Abschnitt.

Die rechtliche Natur und politische Eigenart des Deutschen Reiches.

Von Dr. Fritz Stier-Somlo,

ord. Professor des öffentlichen Rechts und der Politik an der Universität Köln.

Schrifttum:

Stier-Somlo, Die Verfassungsurkunde der Vereinigten Staaten von Deutschland (Demokratische Reichsrepublik). Ein Entwurf mit Begründung. 1919. — Stier-Somlo, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. Ein systematischer Überblick. 2. Aufl. 1920. In dieser Schrift ist die gesamte bis 1. Mai 1920 erschienene Literatur vermerkt und verwertet. Besonders hervorgehoben seien: Erich Kaufmann, Grundfragen der künftigen Reichsverfassung. 1919. — Lukas, Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung. 1920. — Jacobi, Einheitsstaat oder Bundesstaat? 1919. — Quarck, Der Geist der neuen Reichsverfassung. 1919. — Ablaß, Des Deutschen Reichs Verfassung. Ein Handbuch für das deutsche Volk. 1919. — Meißner, Die Reichsverfassung. Das neue Reichsstaatsrecht für den praktischen Gebrauch dargestellt. 1919.

Von Textausgaben sind zu erwähnen die von Arndt, Bornhak, Brandis, Coermann, Giese (2. Aufl.), Hardt, Hausmann, Korn, v. Massow, Oeschey, Poetzsch, Preuß, Sänger, Zöphel, Zweigert (1919/1920).

W. Jellinek, Revolution und Reichsverfassung. Bericht über die Zeit vom 9. November 1918 bis zum 31. Dezember 1919) (Mit ausführlichem Literaturverzeichnis, das auch die kleineren Schriften und Aufsätze umfaßt), Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. IX (1920) S. 1—128.

I. Als nach dem Waffenstillstand und dem Ausbruch der Revolution am 9. November 1918 der Kaiser und König von Preußen seinen Thronverzicht erklärte und am 28. November bestätigte, und ihm darin, mehr oder minder freiwillig, die übrigen deutschen Landesherren folgten, die Republik ausgerufen wurde, hörte das deutsche Kaiserreich zu bestehen auf. Die Träger der politischen Macht wurden zunächst die Arbeiter- und Soldatenräte, die als ihre Aufgabe bezeichneten, die Errungenschaften der Revolution zu behaupten und aufzubauen, die Gegenrevolution niederzuhalten. Die Exekutive der Republik wurde dem „Reichskabinett", einer vorläufigen Regierung, dem „Rate der Volksbeauftragten" übertragen, dessen Berufung und Abberufung Sache des Zentralen Vollzugsrates sein sollte, dem auch das Recht der Kontrolle zugewiesen ward. Die in der Zeit vom 16. bis 20. Dezember 1918 tagende Delegiertenversammlung (Reichskonferenz) aller Arbeiter- und Soldatenräte der ganzen deutschen sozialistischen Republik beanspruchte ebenfalls die ganze politische Macht in Deutschland, wiederholte aber den Auftrag zur Ausführung der verwaltenden und auch der gesetzgebenden Gewalt bis zur endgültigen Regelung durch die Nationalversammlung für den Rat der Volksbeauftragten. Die am 19. Januar 1919 gewählte verfassunggebende National-

versammlung trat am 6. Februar in Weimar zusammen und wurde durch die Reichsregierung als der höchste und einzige Souverän anerkannt. Das Kabinett legte die Macht, die es vor der Revolution empfangen hatte, in die Hände der Volksvertretung. Auch der „Zentralrat der deutschen sozialistischen Republik" übertrug am 11. Februar 1919 die ihm durch den Willen der Reichskonferenz der Arbeiter- und Soldatenräte überwiesene Gewalt der Deutschen Nationalversammlung. Damit war eine staatsrechtliche Übergangszeit beendet, deren historisch-politische Vorgänge, Kämpfe und Schwierigkeiten darzulegen, hier nicht des Ortes ist.

II. Die zweite Epoche reicht von hier bis zur Schaffung der Reichsverfassung vom 11. August 1919. Zunächst versuchte man durch ein Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919 die Zuständigkeit der Nationalversammlung zum Erlasse des Staatsgrundgesetzes und sonstiger dringender Reichsgesetze festzulegen. Schon darin lag die rechtserhebliche Tatsache, daß die Reichsverfassung und damit die neue Reichsgründung nicht auf Grund einer Vereinbarung zwischen Volk und Regierung oder dieser und den Einzelstaaten, sondern durch den als Volkswille gedachten Entschluß des Parlaments vor sich gehen sollte. Die Länder erhielten nur die Befugnis, in einem Staatenausschuß, der aus Vertretern der Freistaaten gebildet wurde, vorzuberaten und zu dem Verfassungsentwurf Stellung zu nehmen. Daß dabei dem Staatenausschusse für andere außerhalb der Reichsverfassung zu erledigende dringende Gesetze eine Zustimmung eingeräumt wurde, sollte für die engdültige Gestaltung der Befugnisse der Organe des neuen Reiches nicht vorbildlich werden; bei Nichtübereinstimmung zwischen Nationalversammlung und Staatenausschuß sollte eine Volksabstimmung herbeizuführen der Reichspräsident berechtigt sein, der, zum ersten Male am 11. Februar 1919 von der Nationalversammlung gewählt, die Aufgabe erhielt, die Geschäfte des Reiches zu führen, es völkerrechtlich zu vertreten, in seinem Namen Verträge mit auswärtigen Mächten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen, die beschlossenen Reichsgesetze und Verträge im Reichsgesetzblatt zu verkünden, das zur Führung der Reichsgeschäfte berufene Reichsministerium zu ernennen, dem sämtliche Reichsbehörden und die oberste Heeresleitung unterstellt sein sollten. Die parlamentarische Regierungsweise wurde in der Weise zum Ausdruck gebracht, daß die Reichsminister zu ihrer Amtsführung des Vertrauens der Nationalversammlung bedürfen und daß sie für die Führung ihrer Geschäfte verantwortlich sind; alle zivilen und militärischen Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch einen Minister.

III. Die wissenschaftliche Feststellung der rechtlichen Natur und des politischen Gesamtgefüges des Deutschen Reiches kann nur auf Grund der zutreffenden Beurteilung des Geistes und gewisser Einzelregelungen der geltenden Reichsverfassung geschehen. Zum Verständnis der letzteren ist aber unentbehrlich die Kenntnis sowohl des vorläufigen, vom damaligen Staatssekretär Dr. Preuß ausgearbeiteten, mit einer Denkschrift vom 20. Januar 1919 im Reichsanzeiger veröffentlichten Entwurfs eines allgemeinen Teiles der Reichsverfassung, als auch der sich hieran anschließenden politischen und staatsrechtlichen Erörterungen, Kritiken und Änderungswünsche in der Öffentlichkeit, insbesondere über die Grundfragen des Unitarismus und Föderalismus, über Einführung eines dem Bundesrat von fernhin entsprechenden Organs, über das Verhältnis Preußens zum Reich, den Einfluß des letzteren auf die Landesverfassungen, auf Gesetzesausführung, Belassung oder Beschränkung der Landesverwaltung, parlamentarische Regierungsweise usw. (vgl. Stier-Somlo, Reichsverfassung, 2. Aufl. a. a. O. S. 29—51). Das in erster Reihe der Legalisierung des vor- und nachrevolutionären Rechts gewidmete Übergangsgesetz vom 4. März 1919 brachte sodann eine Weiterentwicklung des Verfassungsrechts. Nur die auf unseren besonderen Gegenstand bezüglichen Vorschriften (§§ 3 und 5) seien hervorgehoben: Soweit in den Gesetzen und Verordnungen des Reiches auf den Bundesrat verwiesen wird, tritt an seine Stelle der Staatenausschuß, dem ein Recht zur Mitwirkung an der Gesetzgebung und Befugnisse gegenüber der Nationalversammlung nur im Rahmen des Übergangsgesetzes zustanden. Es bedurfte danach die Vorlage der Reichsregierung (abgesehen von der Bestimmung des § 2 Abs. 4) der Zustimmung des Staatenausschusses, und Reichsgesetze konnten mit Ausnahme der künftigen Reichsverfassung nur durch Übereinstimmung zwischen Staatenausschuß und Nationalversammlung zustandekommen, vorbehaltlich des Rechts des Reichspräsidenten, eine Volksabstimmung herbeizuführen, wenn

eine solche Übereinstimmung nicht zu erzielen war. Ein Verordnungsrecht ist dem Staatenausschuß nicht beigelegt worden (anderer Meinung zu Unrecht Jacobi, Archiv für öffentliches Recht Bd. 39 [1920] S. 308); es ist auch das aus dem Ermächtigungsgesetz vom 4. August 1914 hervorgegangene Verordnungsrecht des Bundesrats nicht auf den Staatenausschuß übergegangen. Dies ist besonders wichtig wegen Art. 179 Abs. 2 der Reichsverfassung, wo bestimmt ist, daß die nach den bisherigen Vorschriften dem Staatenausschuß zustehende Befugnis zum Erlasse von Verordnungen auf die Reichsregierung übergeht; das Maß des Verordnungsrechtes bestimmt sich daher insoweit nach der früheren Befugnis des Staatenausschusses. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrats sind im wesentlichen durch das Übergangsgesetz dem Staatenausschuß übertragen worden. Sodann sind die Rechte, die nach den Gesetzen oder Verordnungen des Reichs dem Kaiser zustanden, auf den Reichspräsidenten übergegangen, so auch das Recht, für das Gebiet des Deutschen Reiches oder einen Teil davon ohne Mitwirkung der Volksvertretung den Belagerungszustand zu verhängen, den Landsturm aufzurufen, den Grenzschutz aufzustellen, die militärische Verwendung der einzelnen Truppenteile, die militärischen Funktionen zu bestimmen (Art. 62, 63ff., 68 der in gewissen Grenzen grundsätzlich damals noch in Wirksamkeit gebliebenen bisherigen Reichsverfassung). Die Befugnisse, die nach den Gesetzen und Verordnungen des Reichs dem Reichskanzler zustanden, gingen auf das Reichsministerium über. Soweit dieses nicht ein anderes bestimmt, wurden sie von jedem Minister für seinen Geschäftsbereich selbständig ausgeübt. Der Gang der Beratungen, die gesetzgeberische Arbeit an der Reichsverfassung führte über diese Richtlinien hinaus. Ihren Niederschlag finden sie natürlich in den hier lediglich in bezug genommenen stenographischen Verhandlungsberichten und Drucksachen der Verfassunggebenden Nationalversammlung. Aus all diesen Quellen und in erster Reihe aus der Gestaltung der Verfassungsurkunde des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 ergibt sich folgendes:

IV. Das Deutsche Reich ist ein auf Volkssouveränität beruhender republikanischer Bundesstaat auf der Grundlage der Demokratie — mit der Richtung auf den Sozialismus — und der parlamentarischen Regierungsweise.

1. Das Reich ist eine Republik. Das Kaisertum ist beseitigt worden. Der Verzicht auf die Würde des Deutschen Kaisers ohne Aufgabe der Stellung des Königs von Preußen war staatsrechtlich unmöglich. Die durch Erlaß vom 28. November 1918 aus Amerongen bestätigte Abdankung des Kaisers vom 9. November desselben Jahres bedeutete die Aufgabe seines persönlichen Rechts auf die Krone Preußens und die kaiserliche Stellung. Auch der bisherige Bundesrat besteht nicht mehr; er ist durch die Revolution zerstört worden. Bis dahin vertrat er den Souverän des Deutschen Reiches, nämlich die verbündeten Regierungen; die Reichsgewalt lag in seiner Hand, soweit ihre Ausübung nicht durch besondere Bestimmungen dem Kaiser übertragen war. Dieser hatte nur die ihm durch die Reichsverfassung ausdrücklich gewährten Befugnisse, alle anderen standen im Zweifel dem Bundesrat zu. Durch die Abdankung oder Absetzung der Landesherren, die die Bevollmächtigten zum Bundesrat ernannten (für Hamburg, Bremen und Lübeck lag dies dem Senat ob), waren sie aus der aktiven Teilnahme an der deutschen Staatsgewalt ausgeschieden, sie konnten keine Bevollmächtigten mehr in den Bundesrat entsenden und die in ihn früher gesandten hatten keine Vollmachtgeber und deshalb keine Vollmacht mehr. Der Rat der Volksbeauftragten hat zwar eine Verordnung vom 14. November 1918 (R.G.Bl. S. 1311) erlassen, in der der Bundesrat ermächtigt wird, die nach den Gesetzen und Verordnungen des Reichs zustehenden Verwaltungsbefugnisse (nicht die gesetzgebenden) auszuüben. Nach der bisherigen Reichsverfassung hatte aber der Bundesrat außer Zuständigkeiten auf dem Gebiete der Rechtspflege (Art. 76, 77) vor allem solche auf dem der Gesetzgebung, die von ihm in Übereinstimmung mit dem Reichstag ausgeübt wurden (Art. 5). Ein Bundesrat, dem seine Hauptfunktion entzogen wurde, konnte nicht mehr als der Bundesrat der bisherigen Reichsverfassung angesprochen werden. Auch das staatsrechtliche Dasein des Reichstags war erloschen; die revolutionären Machthaber lehnten ihn ab; an seine Stelle trat später die Verfassunggebende Nationalversammlung. So war die Verfassungsform des Deutschen Reiches zertrümmert. Eine provisorische Staatsgewalt gab sich republikanische Einrichtungen, den Reichspräsidenten an der Spitze, eine auf die Arbeitervolksmehrheit gestützte Regierung, die zunächst in Ermangelung einer normalen Volksvertretung die gesetzgebende und

Exekutivgewalt in sich vereinigte und später durch das bereits gedachte Gesetz über die vorläufige Staatsgewalt vom 10. Februar und das Übergangsgesetz vom 4. März 1919 einen Ausbau des vorläufigen Verfassungsrechts durchführte. Die Reichsverfassung legt in ihrem ersten Satze die republikanische Staatsform endgültig fest. Keines der Organe des neuen Reichs kann monarchische Gewalt ausüben, ohne die Reichsverfassung zu brechen. War mit der richtig verstandenen konstitutionellen monarchischen Verfassung Grundsatz und Auswirkung der Volkssouveränität unvereinbar, so wird sie jetzt ausdrücklich anerkannt in dem Satze, daß die Staatsgewalt vom Volke ausgeht (Art. 1 Satz 2). Daneben wird für jedes Land die freistaatliche Verfassung vorgeschrieben (Art. 17 Abs. 1 Satz 1). Die ausgebauten organisatorischen Grundlagen des Reiches setzen an die Stelle des Kaisers den Reichspräsidenten, an Stelle der bisherigen Gesetzgebungsfaktoren (Bundesrat und Reichstag) nur den Reichstag, an die Stelle der durch Bundesrat, Kaiser und Reichskanzler vertretenen obersten Verwaltungsorgane die auf parlamentarischer Grundlage beruhende Reichsregierung. Das Reich ist selbst Republik, seine einzelnen Länder können keine Monarchien sein.

2. Das Reich ist ein Bundesstaat. Man versteht darunter eine Staatenverbindung, die eine einheitliche Staatsgewalt schafft aus der Gesamtheit der miteinander verbundenen Gemeinwesen, die zwar beschränkt werden, aber Staaten bleiben. Die souveräne Staatsgewalt bindet unmittelbar die Untertanen der Länder, denen ein verfassungsmäßig gesicherter Lebenskreis verbleibt. Dies bedarf näherer Betrachtung.

A. Der norddeutschen Bundesverfassung vom 16. April 1867 ging ein Schutz- und Verteidigungsbündnis der norddeutschen Staaten vom 18. August 1866 voran, in dem diese sich verpflichteten, eine besondere Verfassung unter Mitwirkung eines gemeinschaftlich zu berufenden Parlaments festzustellen. Dieser Augustvertrag hat nicht den Norddeutschen Bund gegründet, sondern nur die Verpflichtung zu seiner Gründung geschaffen. Er war die völkerrechtliche, nicht die staatsrechtliche Grundlage. Die Auffassung, daß die Bundesverfassung auf einer Vereinbarung zwischen den verbündeten Regierungen einerseits und dem beratenden Reichstage anderseits beruht und nur kraft dieser besteht, stieß in Wissenschaft und Praxis auf erheblichen Widerstand. Dem Reichstag war durch die Mehrzahl der einzelstaatlichen Wahlgesetze nur das Recht zur Beratung der Bundesverfassung erteilt worden. Deshalb konnte der Eintritt jedes einzelnen Staates in den Bund nur durch Annahme der Bundesverfassung erfolgen. Alle zum Norddeutschen Bund gehörigen Staaten haben deshalb durch Gesetz erklärt, daß die Bundesverfassung in ihren Gebieten am 1. Januar 1867 in Kraft treten soll. Dieser auch für die rechtliche Natur des bisherigen Deutschen Reiches wesentliche Gründungsvorgang ist dauernd zwiespältig beurteilt worden. Eine Minderheit namhafter Schriftsteller des Staatsrechts sah in der Norddeutschen Bundesverfassung nur einen völkerrechtlichen Vertrag und ließ die Folgerung zu, daß auch das Bundesverhältnis nur ein vertragsmäßiges sei. Die Mehrzahl der Staatsrechtslehrer anerkannte aber die staatliche Natur des Norddeutschen Bundes und legte der Verfassung den Charakter eines Gesetzes bei, das für alle Einzelstaaten verbindlich ist und auf einer über allen stehenden Macht, auf dem staatlichen Willen der Gesamtheit beruht. Zu demselben Ergebnis kommt man notwendigerweise für die rechtliche Natur des bisherigen Deutschen Reiches, das nur eine Ausweitung des Norddeutschen Bundes bedeutete. Nach der Eingangsformel der Verfassung vom 16. April 1871 schlossen der König von Preußen im Namen des Norddeutschen Bundes, die Könige von Bayern und Württemberg, die Großherzöge von Baden und Hessen „einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechts sowie zur Pflege der Wohlfahrt des Deutschen Volkes. Dieser Bund wird den Namen Deutsches Reich führen."

War der Charakter einer Vereinbarung demnach schon für das bisherige Recht abzulehnen, so noch viel mehr für das neue Deutsche Reich. In jenem reichte doch wenigstens noch die Bundesstaatsgewalt unbezweifelterweise nur soweit wie der Verzicht der Gliedstaaten. Diese setzten das bisherige Reich aus sich heraus, behielten jedoch gesetzgeberische, verwaltungsmäßige und rechtsprechende Funktionen in höchst bedeutsamer Fülle zurück. Die Reichsstaatsgewalt setzte sich aus Recht- und Machtelementen zusammen, die ihr von den Einzelstaaten übertragen worden sind. Kennzeichnend hierfür ist die in der Staatsrechtswissenschaft durchweg und zutreffend festgehaltene Grundregel, daß der Reichsgewalt nur diejenigen Befugnisse zustehen, die ihr ausdrücklich überwiesen

worden sind und daß insbesondere die Zuständigkeit der Reichsorgane durch die Reichsverfassung und die Reichsgesetze begrenzt und nicht etwa nach einer allgemeinen Formel elastisch dehnbar ist. Wenn auch die Vereinbarung der Verfassung zwischen Einzelstaaten und Reichstag nicht die Rechtsgrundlage des Verfassungszustandes war, so war sie doch jedenfalls ihre völkerrechtlichen Voraussetzung.

An all diesen auf die Vertragsnatur zurückweisenden Vorgängen fehlt es im neuen Deutschen Reiche. Die Aufstellung des endgültigen Verfassungsentwurfs ist zwar nach gütlichen Besprechungen der Reichsregierung mit den Regierungen der bisherigen Gliedstaaten erfolgt, aber die Verfassung hat sich das deutsche Volk selbst gegeben, und zwar nach der Eingangsformel der Verfassungsurkunde „einig in seinen Stämmen und von dem Willen beseelt, sein Reich in Freiheit und Gerechtigkeit zu erneuen und zu festigen, dem inneren und dem äußern Frieden zu dienen und den gesellschaftlichen Fortschritt zu fördern". Nicht haben Nationalversammlung und Freistaaten die Verfassung vereinbart; sie ist Gesetz und nur Gesetz. Der Nationalversammlung stand auch frei, die Selbständigkeit der Staaten zu beschränken oder ganz aufzuheben, einen Einheitsstaat an Stelle des Bundesstaates zu versuchen; nur Hindernisse politischer, nicht rechtlicher Art bestanden. Die Einzelstaaten haben zwar Wünsche geäußert, aber kein Recht geltend machen können, keine Entschließungsmacht besessen; sie haben sich hinsichtlich der Gestaltung der Reichsverfassung gefügt und mit dazu beigetragen, daß das deutsche Volk als Subjekt sich die Reichsverfassung gab, im Gegensatz zur bisherigen Reichsverfassung, bei der es nur „Objekt der fürsorglichen Tätigkeit seiner Regierungen war". Die mit souveräner Machtvollkommenheit ausgestattete Nationalversammlung hat den neuen Bundesstaat geschaffen, gleichzeitig mit der ihm die rechtliche Gestaltung verleihenden Reichsverfassung. Deshalb war der Verfassungsentwurf durch Beschluß der Nationalversammlung Grundgesetz geworden, es bedurfte nicht etwa der Ratifikation durch die einzelstaatlichen Landesversammlungen. Ohne irgendwelches Eingreifen der Länder trat die Reichsverfassung mit der Veröffentlichung durch den Reichspräsidenten am 14. August 1919 in Kraft.

B. Die Länder bleiben Staaten. Wer dies bestreitet (siehe auch Giese S. 62f., Jacobi S. 16f.), muß den Bundesstaat leugnen und einen Einheitsstaat, allenfalls mit weitgehender Dezentralisation durch Selbstverwaltung annehmen. Es wird nun gegen die Staatlichkeit der Länder geltend gemacht, daß sie angeblich nicht mehr frei ihre Verfassung bestimmen können, nicht mehr Herr über ihr Gebiet seien und daß ihnen die praktisch wichtigsten Betätigungsgebiete des modernen Staates: Militärwesen, Verkehrswesen und überwiegend auch Finanzwesen aus der Hand genommen sind (Lukas a. a. O. S. 18). Demgegenüber ist jedoch zu beachten:

a) Die Staatsgewalt in Landesangelegenheiten wird nach Art. 5 durch Organe der Länder auf Grund der Landesverfassungen, welch letztere (was Wenzel, Juristische Grundprobleme 1920 S. 321 verkennt) Staatsverfassungen sind (Art. 19), ausgeübt. Die Staatsgewalt geht vom Volke aus (Art. 1 Satz 2). Diese Fassung wurde gewählt an Stelle derjenigen des Entwurfs: „Alle Staatsgewalt liegt beim deutschen Volke", ausgesprochenermaßen deshalb, weil hierin eine Beeinträchtigung der Einzelstaaten erblickt wurde. Der Wille der Nationalversammlung ging dahin, daß die Reichsstaatsgewalt dem Volke im Reich, die Einzelstaatsgewalt dem Volke in den einzelnen Ländern zustehen soll. Der Name „Staat" ist im Gegensatz zu „Reich" übrigens an vielen Stellen der Verfassungsurkunde gewählt worden, z. B. in den Artikeln 144, 147, 150, 154, 155. (Einzeläußerungen von Abgeordneten in der Nationalversammlung, auf die Wenzel S. 323 seinen Widerspruch stützt, sind nicht maßgebend und nicht begründet.)

b) Auch das selbständige Staatsgebiet ist durch Art. 2 Abs. 1 anerkannt: Das Reichsgebiet besteht aus den Gebieten der deutschen Länder. Außerdem ist in Art. 18 den Ländern ein weitgehendes Bestimmungsrecht über die Gliederung des Reichs und Gebietsänderungen eingeräumt, wodurch die allerdings wesentliche Erweiterung der Zuständigkeit des Reiches hinsichtlich der letzteren (siehe im einzelnen Lukas a. a. O. S. 11f.) einigermaßen wettgemacht ist. Die Länder können die in Art. 18 vorgesehenen Gebietsänderungen verhindern, sie können jede Abtretung ihres Gebiets an das Ausland, vom Friedensvertrag abgesehen, durch Verweigerung ihrer Zustimmung unmöglich machen (Art. 78 Abs. 3). Andererseits konnte doch schon auch nach bisherigem Reichsstaatsrecht das Reich durch Friedenschluß einseitig das Gebiet eines Einzelstaates ganz oder teilweise an das Ausland abtreten (Laband, Reichsstaatsrecht Bd. 1 S. 200f., Meyer-Anschütz,

Lehrbuch des deutschen Staatsrechts S. 242), ohne daß der bundesstaatliche Charakter des Deutschen Reiches in Zweifel gezogen worden wäre. Art. 2 Satz 1 und Art. 18 setzen die Staatseigenschaft voraus. (Nicht zutreffend Wenzel, S. 321.)

c) Den Ländern ist eine, wenn auch beschränkte Befugnis zur Gesetzgebung verblieben (Art. 12 Abs. 1 Satz 1, teilweise auch Art. 10 und 11); sie steht grundsätzlich nur Staaten zu.

d) Die reichseigene Verwaltung, so weitgreifend sie auch sein mag, bleibt Ausnahme. Grundsätzlich behalten die Landesbehörden die Ausführung der Reichsgesetze (Art. 14). Die Verwaltung steht also prinzipiell dem Einzelstaate (Lande) zu, beschränkt durch Art. 16, wonach die mit der unmittelbaren Reichsverwaltung in den Ländern betrauten Beamten in der Regel Landesangehörige sein sollen. Die Beamten, Angestellten und Arbeiter der Reichsverwaltung sind auf ihren Wunsch in den Heimatgebieten zu verwenden, soweit dies möglich ist und nicht Rücksichten auf ihre Ausbildung oder Erfordernisse des Dienstes entgegenstehen.

e) Die Rechtspflege ist nicht ganz zur Reichssache geworden. Auch auf dem Gebiete der Justiz ist den Ländern eine weitgehende Selbständigkeit verblieben. Reichsstaatlich ist die Gerichtshoheit nur insoweit, als Reichsgerichte in Wirksamkeit treten.

f) Es ist auch nicht richtig, daß die Länder ihre Verfassung nicht selbst bestimmen können. Sie muß eine republikanische sein, und das Wahlrecht zur Volksvertretung ist notwendigerweise das allgemeine, gleiche, unmittelbare und geheime für Männer und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl (Art. 17); aber im übrigen sind die Länder unbeschränkt, sie haben die „Befugnis zur Selbstorganisation und damit ursprüngliche Herrschaftsgewalt".

g) Die Reichsverfassung gewährt den Ländern, wenn auch in beschränktem Maße, noch völkerrechtliche Persönlichkeit. Denn nach Art. 78 Abs. 2 können die Länder in Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht, mit auswärtigen Staaten Verträge schließen; die Verträge bedürfen allerdings der Zustimmung des Reichs.

Gewiß darf nicht verkannt werden, daß das Reich seine Zuständigkeit gegen den Willen der Länder durch verfassungsänderndes Gesetz erweitern kann (Art. 76). Es genügt, wenn zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl des Reichstags anwesend sind und wenigstens zwei Drittel der Anwesenden zustimmen. Auch Beschlüsse des Reichsrats auf Änderung der Verfassung bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Soll auf Volksbegehren durch Volksentscheid eine Verfassungsänderung beschlossen werden, so ist die Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten erforderlich. Hat der Reichstag entgegen dem Einspruch des Reichsrats eine Verfassungsänderung beschlossen, so darf der Reichspräsident dieses Gesetz nicht verkünden, wenn der Reichsrat binnen zwei Wochen den Volksentscheid verlangt. Eine Reichsverfassungsänderung ist vor allem notwendig für die Ausdehnung der unmittelbaren Reichsverwaltung, soweit nicht einfaches Reichsgesetz genügt (vgl. z. B. Art. 84, 89, 97), sowie für die Ausdehnung der Reichsgesetzgebung und Reichsaufsicht auf Gebieten, die durch besondere Bestimmungen der Verfassung vorläufig den Ländern zugewiesen sind (vgl. auch Jacobi, Einheits- oder Bundesstaat, S. 10). Jedoch muß betont werden, daß auch die bisherige Reichsverfassung Art. 78 der Zuständigkeitsausdehnung des Reichs zuungunsten der Einzelstaaten die Pforten weit geöffnet hatte, ohne daß die bundesstaatliche Natur des Reichs von der herrschenden Auffassung deshalb bestritten worden wäre. Veränderungen der Verfassung konnten im Wege der einfachen Gesetzgebung erfolgen; sie galten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrat 14 Stimmen gegen sich hatten. Es war noch ein Schutz der sog. Reservatrechte der Einzelstaaten gegeben, weil diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung, durch die bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt waren, nur mit Zustimmung der berechtigten Einzelstaaten abgeändert werden konnten.

C. Der bundesstaatliche Charakter des neuen Deutschen Reiches zeigt sich in der organischen Verbindung des unitarischen und des föderativen Elements in der Reichsverfassung

a) Das unitarische Element kommt zur Geltung in dem schon die bisherige Reichsverfassung beherrschenden Grundsatz, daß Reichsrecht Landesrecht bricht (Art. 13); daß das Reich im Wege der Verfassungsänderung einseitig, auch gegen den Willen der betreffenden Länder, über dessen Gebietsbestand nach Maßgabe des Art. 18 und bei Friedensschluß verfügen, daß es seine Wirksam-

keit durch verfassungänderndes Gesetz zuungunsten der Länder erweitern kann (Art. 76); daß es das Gesetzgebungsrecht im weitesten Umfange besitzt, teils ausschließlich und unbedingt (Art. 6, 12 Abs. 1 Satz 1), teils mit Vorrang von gewissen Rechtsstoffen in der sog. konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 7, 12 Abs. 2); teils bedingt in der sog. Bedarfsgesetzgebung (Art. 9) und durch die Aufstellung von Grundsätzen in genauer bezeichneten Fällen (Art. 10, 146 Abs. 2 Satz 3), sowie in den Reichskompetenzen im Finanzwesen (Art. 8, 169 Abs. 2, 11, 84). Das unitarische Element zeigt sich weiter in der Reichsaufsicht, die gegenüber dem bisherigen Recht erheblich straffer gestaltet ist (Art. 15), in der Verwaltung auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten, des Heeres, der Kolonien, der Handelsflotte, des Zoll- und Handelsgebiets (Art. 79—83), des Post- und Telegraphenwesens, der Eisenbahnen und des Wasserstraßenverkehrs (Art. 88—101, 170). Endlich kommt auch in der Rechtspflege das unitarische Element zur Geltung: Die Reichsverfassung enthält Bestimmungen über die Unabhängigkeit der Richter, die lebenslängliche Ernennung der Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit, das Gebot der Errichtung von Verwaltungsgerichten durch die Länder, die Erweiterung der Rechtshilfepflicht der Einzelstaaten (Art. 102—104, 34 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2).

b) Das föderative Element bedeutet, da das neue Reich nicht auf vertragsmäßiger Grundlage geschaffen worden ist, nicht dasselbe wie in dem bisherigen Reiche, sondern die Anerkennung des Staatscharakters der Länder und ihrer, wenn auch sehr beschränkten Teilnahme an der Bildung des Reichswillens. In dieser Beziehung gehören alle Beweisgründe hierher, die für die Beibehaltung der Staatsnatur oben unter B (a—g) aufgeführt worden sind, und überdies ist auf die Einrichtung des Reichsrats (Art. 60—67) mit Nachdruck hinzuweisen.

3. Das Deutsche Reich ist auf der politischen Grundlage der Demokratie und der parlamentarischen Regierungsweise aufgebaut. Die Richtung auf den Sozialismus ist dabei eingehalten worden.

A. Die Demokratie hat ihre politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Seite. Politische Demokratie bedeutet vor allem die allen mündigen und gleichberechtigten Männern und Frauen rechtlich und tatsächlich gewährte Möglichkeit, unmittelbar oder mittelbar an der Staatsgewalt teilzunehmen. Es ist die „Selbstbestimmung des Volkes"; jeder muß einen Teil des Volksganzen, der Staat die Sache jedes einzelnen sein. Das Volk wählt seine Vertretung nach freiestem Wahlrecht, entscheidet maßgebend über den Gang der Politik, die Gesetzgebung und Verwaltung des Landes. Sodann prägt sich in der politischen Demokratie der Gesamtcharakter des Staatswesens aus, bestimmt durch die Grundsätze der weitestgehenden gesetzlichen Gleichheit, Freiheit, Öffentlichkeit und Mehrheitsentscheidung in Verfassung und Verwaltung. Die wirtschaftliche Demokratie bedeutet die mittelbare oder unmittelbare Beteiligung aller mündigen Männer und Frauen an der ökonomischen Machtausübung innerhalb Gesellschaft und Staat, beherrscht von der Idee der Gleichheit hinsichtlich Produktionsvermögen und Genußvermögen.

Die neue deutsche Reichsverfassung bringt die politische Demokratie zu sichtbarstem und wirksamstem Ausdruck. Das Volk ist zum Souverän erhoben, von ihm geht die Staatsgewalt aus. Nach einem denkbar weitgehenden Wahlrecht wird die Volksvertretung und der Reichspräsident gewählt. (Reichswahlgesetz vom 27. April, Reichswahlordnung vom 1. Mai 1920, Gesetz über die Wahl des Reichspräsidenten vom 4. Mai 1920.) Die Mehrheit des Parlaments ist wieder entscheidend für die Zusammensetzung der Reichsregierung, die des Vertrauens des Reichstags bedarf, ihm verantwortlich ist und zurücktreten muß, wenn sie seines Vertrauens entbehrt. Bei Konflikten zwischen Reichsregierung und Parlament entscheidet letzten Endes das Volk. Die demokratische Grundlage wird erweitert durch den in wichtigen Fällen vorgesehenen unmittelbaren Volksentscheid und durch das Volksbegehren. Das Mehrheitsprinzip, durch das Frauenstimmrecht verstärkt, ist mit einem Schutze der Minderheit verbunden worden, und zwar sowohl im Verhältniswahlrecht zum Reichstag, als auch durch ein Minderheitsveto, das in gewissen Fällen einem Bruchteil des Reichstags zusteht. Auch die Untersuchungsausschüsse haben mit die Aufgabe, die Vergewaltigung der Minderheit durch die Mehrheit zu verhüten. Ministeranklage, Anklage und Absetzbarkeit des Reichspräsidenten, Einführung des Petitionsrechts bedeuten eine Verstärkung der Demokratie. In den Grundrechten und Grundpflichten ist versucht worden, den politischen, sittlichen und wirtschaftlichen Geist, der im deutschen Volke im Sinne der Demokratie gepflegt werden soll, grundsatzmäßig widerzuspiegeln. Nur zu einem

geringen Grade, der mit dem sogleich zu erörternden sozialistischen Einschlag zusammenhängt, ist es auch unternommen worden, die politische Demokratie zur wirtschaftlichen auszubauen.

B. Die Frage, ob die Demokratie nicht im Widerspruch steht zur Durchführung des politischen und wirtschaftlichen Sozialismus ist eine rein abstrakte. Gewiß schließt sie begrifflich die Diktatur des Proletariats ebenso aus, wie die Diktatur der Militärherrschaft oder eine beide Herrschaftsformen vereinigende Gestaltung. In der Praxis der deutschen Staatsentwicklung läßt sich aber die Durchsetzung der Demokratie mit sozialistischen Grundelementen nicht verkennen. Sie zeigen sich vor allem in der gesetzgeberischen Zuständigkeit des Reiches über die Vergesellschaftung von Naturschätzen und wirtschaftlichen Unternehmungen, sowie über die Erzeugung, Herstellung, Verteilung und Preisgestaltung wirtschaftlicher Güter für die Gemeinwirtschaft (Art. 6 Ziff. 13); darin, daß das Reich durch Gesetz für die Vergesellschaftung geeignete private wirtschaftliche Unternehmungen unter gewissen Voraussetzungen in Gemeineigentum überführen kann (Art. 156); in der Verankerung des Rätesystems (nach Art. 165): zunächst wird ein „Beruf" der Arbeiter und Angestellten angenommen, gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmern an der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen, sowie an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der Produktivkräfte mitzuwirken. Sodann werden den Arbeitern und Angestellten zur Wahrnehmung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Interessen gesetzliche Vertretungen gewährt: Betriebsarbeiterräte; (nach Wirtschaftsgebieten gegliederte) Bezirksarbeiterräte und ein Reichsarbeiterrat. Die beiden letzteren treten zur Erfüllung der gesamten wirtschaftlichen Aufgaben und zur Mitwirkung bei der Ausführung der Sozialisierungsgesetze mit den Vertretern der Unternehmer und sonst beteiligter Volkskreise zu Bezirkswirtschaftsräten und zu einem Reichswirtschaftsrat zusammen. Diese Organisationen sind so zu gestalten, daß alle wichtigen Berufsgruppen ihrer wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung entsprechend darin vertreten sind. Die Folgerungen sind bereits in weitgehendem Maße gezogen, obwohl wir erst am Beginn der Entwicklung stehen. Hier sei nur erinnert an das Sozialisierungsgesetz vom 23. März 1919, an die Sozialisierung der Kohlen und Kaliwirtschaft, an das Betriebsrätegesetz vom 4. Februar 1920, an die Aufhebung der Fideikommisse (Art. 155, Abs. 2) usw. Der Geist der geplanten weiteren Wirtschafts-, Finanz- und Sozialgesetzgebung ist von sozialistischen Gedankengängen bestimmt.

C. Die parlamentarische Regierungsweise ist in der Reichsverfassung radikal durchgeführt. Eine gewaltenteilende Demokratie, bei der Parlament und Regierung selbständige Gewalten sind, wurde bei uns nicht beliebt, das Vorbild der Vereinigten Staaten von Nordamerika abgelehnt. Dagegen wurde die enge Verbindung von Parlament und Regierung, von Legislative und Exekutive für das richtige gehalten, um „eine geistige Verarmung und Verödung der Volksvertretungen" zu vermeiden, ein Mittel der Auslese von staatsmännischen Führerpersönlichkeiten zu schaffen, zumal „gerade wir Deutschen nach unserer geschichtlichen Vergangenheit und Volksanlage dringendst des politischen Erziehungsmittels bedürfen, das in der lebendigen Wechselwirkung von Volksvertretung und Regierung innerhalb des parlamentarischen Systems gegeben ist" (Denkschrift Dr. Preuß). Über das Wesen der parlamentarischen Regierungsweise und die sich anknüpfenden Streitfragen kann hier nicht gehandelt werden[1]). Es bedarf hier nur des Hin-

[1]) Vgl. aus dem Schrifttum: Max Weber, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, 1917, und Deutschlands künftige Staatsform, 1919; Piloty, Das parlamentarische System. Eine Untersuchung seines Wesens und Wertes, 2. Aufl. 1917, sowie dessen Vorschläge über ein Reichsoberhaus im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 38, S. 103 f.; ferner desselben Aufsatz: Verantwortliche Regierung und persönliches Regiment, D. J. Z. 1918, S. 716—721; Anschütz, Die Parlamentarisierung der Reichsleitung, daselbst 1917, Sp. 697 ff.; derselbe, Parlament und Regierung im Deutschen Reich, 1918; Arndt, Neuorientierung und Reichsverfassung, ebenda 1917, S. 772; Wittmayer, Deutscher Reichstag und Reichsregierung, 1918; Redslob, Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und ihrer unechten Form, 1918, dazu eingehend Lukas, a. a. O. S. 27 ff.; Erich Kaufmann, Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung, 1917, S. 64 ff., der für unser bisheriges Reich die Ansicht von der Unmöglichkeit des Parlamentarismus vertritt; s. die Besprechung von Eduard Rosenthal in der Deutschen Literaturzeitung Nr. 23 und 24 vom 8. und 15. Juni 1918. Vgl. noch Hasbach, Die parlamentarische Kabinettsregierung, 1919, S. 19—35, 259 ff.; Thoma im Archiv f. Sozialwissenschaft, Bd. 46, Heft 3 (1920), S. 830; Theodor Vogelstein, Das parlamentarische System, 1919, besonders S. 7 ff., und Hübner, Die Staatsform der Republik 1920, S. 208 ff; M. J. Bonn, Die Krise des Parlamentarismus, Deutsche Allg. Ztg. v. 16. Juni 1920, Nr. 284.

weises, daß der Grundgedanke in der Reichsverfassung dadurch zum Ausdruck kommt, daß der Dualismus von Volksvertretung und Regierung im Abhängigkeitsverhältnis der letzteren vom Reichstag in die Erscheinung tritt, sein Vertrauen die Voraussetzung des Bestandes jedes Kabinetts ist, während aus dem Art. 54 sich die politische Folgerung ergibt, daß die Minister in der Regel aus der Parlamentsmehrheit entnommen werden müssen. Das Gleichgewicht von Legislative und Exekutive ist aber nicht hergestellt, sondern diese in Abhängigkeit von jener gebracht. Immerhin ist die letzte Konsequenz, die bei dieser sog. unechten Form der parlamentarischen Regierung auftritt, daß es keine Auflösung des Parlaments gibt, vermieden. Denn es ist, wie für Reichsgesetze überhaupt, so insbesondere auch für Änderungen der Reichsverfassung dem Reichspräsidenten die Macht gegeben, gegenüber dem Beschluß des Reichstags an das Volk zu appellieren und eine Volksabstimmung über den fraglichen Gesetzentwurf herbeizuführen (Art. 76 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 73 Abs. 1). Solcherart wird das Staatsoberhaupt in seiner Stellung vom Parlament möglichst unabhängig geschaffen und ein Gleichgewicht versucht, das bei der Unterordnung der Reichsregierung unter den Reichstag sonst nicht hergestellt werden könnte. Immerhin ist der Reichspräsident nach der deutschen Reichsverfassung nicht das, was er sein sollte, „die schöpferische Kraft des Mechanismus, von der sich der Impuls auf das kunstreiche Räderwerk überträgt, das den nationalen Willen durch die Vermittlung der Minister und des Parlaments in Bewegung setzt“ (Redslob a. a. O. S. 4). Auch darin zeigt sich die Unvollkommenheit des deutschen Parlamentarismus, daß dem Reichspräsidenten nicht eine dem Parlament ebenbürtige Stellung überwiesen worden ist, da er nicht grundsätzlich die Exekutive in der Hand hält. Mit Recht wird von Lukas (a. a. O. S. 34) verlangt, daß er sei „eine politische Kraftquelle, aus dem das Staatshaupt bei großen Fragen des nationalen Lebens die politische Autorität schöpfen kann, entgegen dem Willen der Parlamentsmehrheit die oberste Entscheidung des Volkes anzurufen durch Auflösung des Parlaments und Anordnung von Neuwahlen“. Die Exekutivgewalt ist nach der Reichsverfassung aufgeteilt zwischen dem Kabinett und dem Reichspräsidenten. Jenes hat die Gesetzinitiative (Art. 68 Abs. 1, 18 Abs. 6, 69 Abs. 2, 73 Abs. 3 Satz 3, 165 Abs. 4 Satz 3), das Recht zum Erlaß der zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und sonstigen in der Reichsverfassung vorgesehenen Verordnungen (Art. 77, 15 Abs. 2, 88 Abs. 3, 91, 179 Abs. 2), die Leitung der einzelnen Zweige der unmittelbaren Reichsverwaltung durch die Reichsminister (Art. 56 Satz 2), die Handhabung der Reichsaufsicht (Art. 15, 12 Abs. 2), die Anordnung einer Abstimmung im Fall der Gebietsänderung (Art. 18 Abs. 4), Einberufung des Reichsrats (Art. 66 Abs. 1), Errichtung der Beiräte (Art. 93, 98). Dagegen steht dem Reichspräsidenten eine Summe von Befugnissen zu, die betreffen: die völkerrechtliche Vertretung des Reichs, einschließlich des Abschlusses der Staatsverträge des Reichs und der Beglaubigung bzw. des Empfangs der Gesandten (Art. 45); Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers und auf dessen Vorschlag der Reichsminister (Art. 53); Ernennung und Entlassung der Reichsbeamten und der Offiziere (Art. 46); Oberbefehl über die Wehrmacht (Art. 47); Einleitung der Reichsexekution (Art. 48 Abs. 1, auch 19 Abs. 2); Verhängung des Ausnahmezustandes (Art. 48 Abs. 2); Begnadigung (Art. 49); Einwirkung auf den Gang der Reichsgesetzgebung (Art. 73 Abs. 1, 74 Abs. 3); Ausfertigung der Reichsgesetze (Art. 70); Auflösung des Reichstags (Art. 25 Abs. 1); Einwirkung auf den Zeitpunkt des jährlichen Zusammentritts des Reichstags (Art. 24 Abs. 1); Nachfolge in die in einzelnen Gesetzen und Verordnungen des Reichs dem Kaiser und dem provisorischen Reichspräsidenten übertragenen Befugnisse (§ 4 des Übergangsgesetzes vom 4. März 1919 und Art. 179 Abs. 1) usw.

Enthüllt sich in dieser Rechtslage deutlich der politische durch den gerade in der Reichsverfassung eigenartig ausgeprägten Parlamentarimus bestimmte Verfassungszustand, so sind in weiteren politischen Momenten, die den Parlamentarismus überhaupt kennzeichnen, ernste Gefahren nicht zu verkennen. In erster Reihe steht die bloße Partei- und Fraktionsherrschaft. Alle diejenigen, die nicht zu den regierenden Parteien gehören, werden oft von der Mitberatung, mindestens der ausschlaggebenden Mitentschließung, ausgeschlossen. Das Beamtentum, nicht nur die leitenden Persönlichkeiten, werden leicht von Parteimomenten abhängig, wodurch das Fehlen der Unparteilichkeit Ereignis werden kann. Bedenklich ist die Auswahl der Beamten vom Parteiinteresse aus ohne Rücksicht auf die allgemeine und besondere Sachkunde. Eine Überspannung der Parteiherrschaft bewirkt auch, daß eine Samm-

lung aller lebendigen Kräfte nicht zustande kommt, eine feste Staatsgewalt und ein ruhiges, stetiges Staatsleben fehlt. Unverkennbar ist auch der Nachteil des Hineinredens von Nichtsachverständigen in die Staatsgeschäfte, wodurch die Amtstätigkeit mindestens teilweise gelähmt werden kann.

Solchen und anderen Nachteilen des demokratischen Parlamentarismus stehen aber unleugbar Vorteile gegenüber. Zwischen Volksvertretung und Volksregierung ergibt sich eine leichtere und fruchtbarere Zusammenarbeit als früher, die auf Offenheit, gegenseitiger Förderung und Gleichberechtigung beruht. Die frühere Abgeschlossenheit der Regierung vom Parlament, die von einer hochmütigen Obrigkeitsverwaltung unzertrennbar war, ist beseitigt. Die Gewähr für die Durchsetzung des politischen Willens der Mehrheit des deutschen Volkes ist bei der parlamentarischen Regierungsweise stärker als bei jedem anderen System.

Das Bild der rechtlichen Natur und der politischen Eigenart des Deutschen Reiches zeigt neben manchem Unfertigen doch schon sehr bemerkenswerte Grundbestimmungen, deren Funktion und organischer Ausbau zu den wichtigsten Voraussetzungen einer gesunden staatsrechtlichpolitischen Entwicklung und einer erhofften staatlichen und nationalen Aufwärtsbewegung gehört.

---

2. Abschnitt.

Die Weimarer Reichsverfassung verglichen mit der Verfassung Nordamerikas und der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

Von Dr. **Walter Jellinek,**

o. Professor der Rechte an der Universität Kiel.

Literatur:

E. Freund, Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika. Tübingen 1911. — W. Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874. 2. Aufl. Bern 1914. — A. Hänel, Die Unionsverfassung. Hirths Annalen 1878, S. 796ff. — O. Mayer, Republikanischer und monarchischer Bundesstaat. Archiv für öffentliches Recht, Bd. 18, 1903. S. 337ff. — Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz. 2 Teile. Zürich 1867—1876. — Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Tübingen, seit 1907; im Band IX (1920), S. 1ff., ein Bericht des Verfassers über die deutsche Revolution und die Weimarer Reichsverfassung. — Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern, seit 1886.

Abkürzungen:

W. V. = Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919. — U. V. = Nordamerikanische Unionsverfassung vom 17. September 1787. — B. V. = Schweizerische Bundesverfassung vom 29. Mai 1874.

Schon vor der Novemberrevolution wurde der staatsrechtliche Aufbau des Deutschen Reichs vielfach mit demjenigen der nordamerikanischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft verglichen. Denn alle drei Staaten waren nach der herrschenden Ansicht Bundesstaaten, alle drei hatten diese festeste Form der Staatenverbindung gegen die losere des Staatenbundes eingetauscht, Amerika 1787, die Schweiz 1848, das Deutsche Reich 1867 und 1871, alle drei hatten ihre Verfassung in Verfassungsurkunden aufgezeichnet. Mit noch größerem Rechte werden die drei Staaten heute einander gegenübergestellt, da, um mit Otto Mayer zu reden, Germania nicht mehr einen Kranz von Kronen, sondern die phrygische Mütze auf dem Haupte trägt.

Die Verfassungsurkunde der nordamerikanischen Union ist noch die alte vom 17. September 1787, vermehrt um 18 Zusatzartikel. Die ursprüngliche Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. Herbstmonat 1848 wurde in den Jahren 1872—1874 einer Totalrevision unterzogen; heute gilt die Verfassungsurkunde vom 29. Mai 1874; sie hat im Laufe der Jahre zahlreiche Zusätze und Änderungen erfahren, zuletzt durch den vom Volke gutgeheißenen Bundes-

beschluß vom 21./22. November 1919 über die Errichtung von Spielbanken. Im Deutschen Reiche gilt die Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919.

Nordamerika, die Schweiz und das Deutsche Reich sind demokratisch-republikanische Bundesstaaten. Trotz dieser gemeinsamen Grundlage und abgesehen von den nur der deutschen Verfassung eigentümlichen sozialistischen Bestimmungen unterscheiden sich die drei Verfassungen in vielen wesentlichen Punkten.

I. Bundesstaaten sind Nordamerika, die Schweiz und das Deutsche Reich, d. h. Gesamtstaaten, zusammengesetzt aus ihnen untergeordneten Einzelstaaten, die an der Bildung des gesamtstaatlichen Willens teilnehmen. Die amerikanischen Einzelstaaten heißen geradezu „states" (z. B. U. V. I 2), die schweizerischen sogar „souveräne Kantone" (B. V. 1), während das in der Weimarer Verfassung gebrauchte Wort „Land" (z. B. W. V. 2) darauf hindeutet, daß hier der bundesstaatliche Gedanke nicht mit der gleichen Energie vertreten wird wie in den beiden andern Verfassungen und namentlich der Bismarckschen. Allein, obgleich die deutschen Länder seit der Revolution an Zuständigkeit und Macht verloren haben, sind auch sie Staaten, da sie ihre Gewalt nicht vom Reiche erhalten haben und daher rechtlich auch ohne das Reich bestehen könnten. Allerdings fehlt ihnen die auswärtige Verwaltung, die man gern als wesentliches Staatsmerkmal ansieht, fast völlig (W. V. 78); aber die schweizerischen Kantone und die amerikanischen Einzelstaaten sind in diesem Punkte nicht besser gestellt (B. V. 8—10, U. V. I 10). Allerdings schreibt ihnen die Reichsverfassung die republikanische Staatsform vor (W. V. 17); aber auch nach der eidgenössischen Verfassung ist die Republik die einzige den Kantonen erlaubte Staatsform (B. V. 6), und die Unionsverfassung „garantiert" ebenfalls jedem ihrer Staaten „a republican form of government" (U. V. IV 4). Wer daher überhaupt die Möglichkeit eines nichtsouveränen Staates anerkennt und sie in den amerikanischen Einzelstaaten und den Kantonen verwirklicht sieht, kann auch den deutschen Ländern die Staatsnatur nicht absprechen.

Als Gliedstaaten sind die Länder, Kantone, states dem Gesamtstaat untergeordnet. Sein Recht ist stärker als das ihrige. „Reichsrecht bricht Landrecht", heißt es ausdrücklich in der W. V. 13. Der gleiche Satz wird für die Schweiz aus Artikel 3 der B. V. gefolgert, demzufolge die Kantone nur soweit „souverän" sind, als „ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist"; noch deutlicher spricht Artikel 2 der Übergangsbestimmungen. Die „Verfassung und die Gesetze der Vereinigten Staaten . . . sollen das oberste Gesetz des Landes sein; und die Richter in jedem Staate sollen hierdurch gebunden sein, ungeachtet widersprechender Bestimmungen in der Verfassung oder den Gesetzen eines Staates" (U. V. VI Abs. 2). Im Punkte der Unterordnung des einzelstaatlichen Rechts unter das gesamtstaatliche herrscht also in allen drei Staaten Übereinstimmung.

Dagegen ist die andere Folge des Über- und Unterordnungsverhältnisses, die Aufsicht des Gesamtstaats über die Einzelstaaten, in den drei Staaten nicht gleichartig geregelt. Wohl ist ihnen die richterliche Kontrolle gemeinsam, die gelegentlich eines Rechtsstreits das deutsche Reichsgericht, das amerikanische Ober-Bundesgericht und das schweizerische Bundesgericht einzelstaatlichen Gesetzen, Verordnungen und Verfügungen gegenüber ausüben. In Ansehung der verwaltungsmäßigen Kontrolle dagegen stehen das Deutsche Reich und die Schweiz gegen Nordamerika. Am klarsten wird das deutsch-schweizerische System durch Art. 14 der W. V. beleuchtet: „Die Reichsgesetze werden durch die Landesbehörden ausgeführt, soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmen." Der in Nordamerika geltende, nicht ausdrücklich in der Verfassung stehende Satz dagegen lautet: „Die Unionsgesetze werden durch Unionsbehörden ausgeführt." Die Union kommt daher so gut wie nie in die Lage, gegen einen ihrer Staaten vorzugehen, weil seine Behörde ein Unionsgesetz falsch ausgeführt habe; denn ausgeführt wird das Unionsgesetz von der Union selbst. Auch in der Schweiz, auch im Deutschen Reiche gibt es derartige Fälle eigener Verwaltung; so ist in der Schweiz die Zollverwaltung des Bundes, im Reiche neuerdings die ganze Finanzverwaltung des Reichs auf eigene Füße gestellt (B. V. 28, Reichsabgabenordnung v. 13. 12. 1919 § 8). In der Regel aber sind es die Länder und Kantone, die die Reichs- und Bundesgesetze auszuführen haben. Daher besteht für das Reich und den Bund die verfassungsmäßige Möglichkeit, gegen die säumigen oder ungehorsamen Länder und Kantone

von Amtswegen einzuschreiten (W. V. 15, 48; B. V. 85 Ziff. 8, 102 Ziff. 2). Aber auch zwischen der Reichsaufsicht und der schweizerischen Bundesaufsicht bestehen Unterschiede. Die Reichsaufsicht ist rechtsstaatlicher als die Bundesaufsicht; denn im Gegensatze zur Schweiz entscheidet über die Rechtmäßigkeit der Aufsichtsmaßregel im Deutschen Reiche eine unparteiische Stelle, der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich (W. V. 15 Abs. 3, 19). Die Bundesaufsicht geht ferner in einem wichtigen Punkte weiter als die Reichsaufsicht: die B. V. legt in einer Reihe von Fällen den Kantonen eine dem Deutschen Reichsrecht fremde Genehmigungspflicht auf; namentlich sind nach B. V. 6 die Kantone verpflichtet, für ihre Verfassungen die Gewährleistung des Bundes nachzusuchen, eine Verpflichtung, deren Nichterfüllung allerdings auf die Gültigkeit der Verfassungen keinen Einfluß hat.

Als Gliedstaaten eines Bundesstaats sind die Länder, Kantone, states an der Bildung des gesamtstaatlichen Willens beteiligt. Die Stellen, in denen diese Beteiligung unter gewöhnlichen Verhältnissen zum Ausdruck kommt, sind im Deutschen Reiche der Reichsrat, der Nachfolger des alten Bundesrats, in der Schweiz der Ständerat, neben dem aber auch die einzelnen Kantone vielfach handelnd auftreten (z. B. B. V. 89, 93), in Amerika der Senat.

In der Zusammensetzung des Ständerats und des Senats gelangt der völkerrechtliche Grundsatz der Gleichheit zur Geltung: „Jeder Kanton wählt zwei Abgeordnete" (B. V. 80). „Der Senat der Vereinigten Staaten soll sich aus je zwei Senatoren von jedem Staate zusammensetzen" (U. V. Zusatzart. 17). Der Grundsatz ist in der Schweiz durchbrochen durch die Einrichtung der Halbkantone, die nur je einen Abgeordneten wählen, während die Unionsverfassung ihn streng durchgeführt, ja sogar zu einer unübersteiglichen Schranke selbst für den Verfassungsgesetzgeber erhoben hat (U. V. V). Im Gegensatze dazu werden die deutschen Länder im Reichsrat nach Maßgabe ihrer Bevölkerung vertreten. Auf je 1 Million Einwohner fällt eine Reichsratsstimme; Reste, die mindestens der Einwohnerzahl des kleinsten Landes gleichkommen, werden einer Million gleichgesetzt; die drohende Übermacht Preußens wird dadurch ausgeschaltet, daß kein Staat mehr als zwei Fünftel aller Stimmen führen darf, und daß die Hälfte der preußischen Stimmen von den Provinzialverwaltungen bestellt wird (W. V. 61, 63).

Auch in der Bestellung der Mitglieder und ihrer Stimmgebung unterscheiden sich die Schweiz und Amerika vom Deutschen Reiche. Die Mitglieder des Ständerats werden von den Kantonen nach Maßgabe der den Kantonen überlassenen Bestimmungen, d. h. durchweg vom Volk, der Landsgemeinde oder dem Großen Rat meist auf drei Jahre (Burckhardt zu Art. 80, II 2), die Senatoren neuerdings unmittelbar vom Volke auf sechs Jahre gewählt (U. V. Zusatzart. 17). Nach ausdrücklicher Vorschrift der B. V. stimmen die Mitglieder des Ständerats ohne Instruktion (B. V. 91); für den amerikanischen Senat gilt die gleiche Regel (Freund S. 106). Senat und Ständerat entsprechen also hierin dem Staatenhause der deutschen Reichsverfassung von 1849 und des Preuß'schen Entwurfs einer Reichsverfassung vom Januar 1919. Im Gegensatze hierzu betont die W. V. in der Einrichtung des Reichsrats stärker als die beiden andern Verfassungen den bundesstaatlichen Gedanken; die Erinnerung an den Bundesrat wirkte offenbar mächtiger als die ausländischen Vorbilder und die Verfassung der Paulskirche. „Die Länder werden im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten" (W. V. 63). Die Geschäftsordnung für den Reichsrat v. 20. 11. 1919 läßt Stellvertretung zu (§§ 4 ff.). Über die Frage, ob im Reichsrat nach Instruktionen oder frei abgestimmt wird, ob die Stimmen eines Landes nur einheitlich oder auch einander widersprechend abgegeben werden können, schweigt die Verfassung. Die Frage bleibt, was die Instruktionen anlangt, den Landesregierungen überlassen; da die nicht in Berlin ansässigen Regierungsmitglieder sich in den meisten Fällen notgedrungen vertreten lassen müssen, wird die instruktionsgemäße Abstimmung die Regel bilden. Dagegen ist die Notwendigkeit der einheitlichen Stimmenabgabe für die einzelnen Länder zu bejahen; denn eine Regierung, auch eine Koalitionsregierung, kann nach außen nur einheitlich handeln. Nur daß die preußischen Provinzialverwaltungen anders stimmen können als die preußische Regierung, ist unzweifelhafter Wille der Reichsverfassung.

Trotzdem ist der bundesstaatliche Gedanke in Amerika und der Schweiz kräftiger entwickelt als im Deutschen Reiche. Der Senat übt nahezu gleichberechtigt mit dem Repräsentanten-

hause, der Ständerat völlig gleichberechtigt mit dem Nationalrat die Gesetzgebung aus (U. V. I 1, 7; B. V. 89, 93). Dagegen ist der Reichsrat weniger als eine erste Kammer im Verhältnis zum Reichstag. Die Vollgewalt der Gesetzgebung liegt beim Reichstag; der Reichsrat kann gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze nur Einspruch erheben und muß es hinnehmen, daß das Gesetz verkündet wird, wenn der Reichstag es nochmals mit Zweidrittelmehrheit beschließt (W. V. 74). Er hat also, ähnlich dem amerikanischen Präsidenten, nur ein suspensives Veto. Trotz dieser rechtlichen Schwäche darf man die tatsächliche Macht des Reichsrats nicht unterschätzen, die noch dadurch verstärkt wird, daß er vom Bundesrat eine Reihe von Verwaltungsbefugnissen zur selbständigen Ausübung übernommen hat (W. V. 179, Übergangsges. v. 4. 3. 1919 § 3) und ähnlich dem amerikanischen Senat kraft Verfassung oder Gesetz bei einer Anzahl von Regierungshandlungen mitwirkt (U. V. II 2 Abs. 2, W. V. 77, 88, 91, u. m.). Der schweizerischen B. V. ist eine solche Bevorzugung des Ständerats gegenüber dem Nationalrat fremd.

Am deutlichsten aber zeigt sich die verschiedene Stärke des bundesstaatlichen Gedankens bei Ausübung der höchsten Staatsgewalt, bei der Verfassungsänderung. Die Weimarer Reichsverfassung wurde allein von der Nationalversammlung verabschiedet. Die Länder wirkten allerdings hinter den Kulissen beim Zustandekommen des Verfassungswerkes tatsächlich in maßgebender Weise mit; aber anders als bei Gründung der Union, der Eidgenossenschaft, des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reichs hatten die Länder nach Vorlegung des Verfassungsentwurfs an die Nationalversammlung keinen maßgebenden rechtlichen Einfluß auf sein weiteres Schicksal (Ges. ü. d. vorl. Reichsgewalt v. 10. 2. 1919 § 4 Abs. 1 Satz 1). Die Weimarer Reichsverfassung ist also einheitsstaatlich, nicht bundesstaatlich entstanden. Daher darf es nicht wundernehmen, daß nach der W. V. auch bei künftigen Verfassungsänderungen den Ländern kein vollwertiges Mitbestimmungsrecht eingeräumt wird. Wenn der Reichstag trotz Einspruchs des Reichsrats auf seinem Beschlusse zur Verfassungsänderung beharrt, kann der Reichsrat die Anordnung eines Volksentscheids erzwingen; unmittelbar verhindern kann er die Verfassungsänderung nicht (W. V. 76). Weitaus bundesstaatlicher gedacht sind die Bestimmungen der amerikanischen und der schweizerischen Verfassung. In Amerika können die Einzelstaaten, wenn zwei Drittel ihrer gesetzgebenden Versammlungen (Legislaturen) es wollen, die Berufung eines Verfassungskonvents verlangen — ein Fall, der sich noch nie ereignet hat, da der Kongreß bisher diesem Begehren stets zuvorkam —, und alle Verfassungsänderungen bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Ratifikation durch drei Viertel der einzelstaatlichen Legislaturen oder, je nach Anordnung des Kongresses, einzelstaatlicher Verfassungskonvente, welch letzterer Fall ebenfalls noch nie vorgekommen ist (U. V. 5). Das Praktisch-Wesentliche in Amerika ist also die Notwendigkeit einer Ratifikation der vom Kongreß beschlossenen Verfassungsänderung durch drei Viertel der einzelstaatlichen Legislaturen. In der Schweiz kann jede Abteilung der Bundesversammlung, also auch der die Kantone repräsentierende Ständerat, eine Volksabstimmung darüber erzwingen, ob eine Totalrevision der Verfassung stattfinden soll (B. V. 120). „Die revidierte Bundesverfassung, bzw. der revidierte Teil derselben, tritt in Kraft, wenn sie von der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen ist.“ „Das Ergebnis der Volksabstimmung in jedem Kantone gilt als Standesstimme desselben“ (B. V. 123). Also auch in der Schweiz ist eine Verfassungsänderung gegen den Willen der Mehrheit der Kantone ausgeschlossen.

II. Demokratische Republiken sind die drei miteinander verglichenen Staaten, Amerika und die Schweiz von alters her, das Deutsche Reich seit 1919. Der Gedanke der Volksherrschaft tritt bereits in den bundesstaatlichen Elementen in die Erscheinung, namentlich insofern, als alle drei Verfassungen den Einzelstaaten die republikanische Staatsform vorschreiben, als die Mitglieder des amerikanischen Senats und teilweise auch des Ständerats unmittelbar vom Volke gewählt werden, und als in der Schweiz bei der allgemeinen Volksabstimmung über Annahme einer Verfassungsänderung die in einem Kantone abgegebenen Stimmen als Willensäußerung des Kantons gelten. Reiner und reicher kommt der demokratische Gedanke in den einheitsstaatlichen Elementen der drei Verfassungen zum Ausdruck.

Wenn die Weimarer Verfassung gelegentlich die demokratischste der ganzen Welt genannt wurde, so trifft diese Behauptung im Verhältnis zur schweizerischen und zur amerikanischen in

mehrfacher Hinsicht zu. Volk im Sinne der Weimarer Verfassung sind alle über zwanzig Jahre alten deutschen Männer und Frauen (W. V. 22), Volk im Sinne der schweizerischen Verfassung sind alle über zwanzig Jahre alten männlichen Schweizerbürger (B. V. 74), Volk im Sinne der Unionsverfassung sind die in den Einzelstaaten Stimmberechtigten, d. h. in der Regel alle über einundzwanzig Jahre alten männlichen amerikanischen Bürger, in einer Reihe von Staaten und kraft eines z. Zt. noch nicht ratifizierten Zusatzartikels zur U. V. voraussichtlich bald in allen Staaten auch die Frauen. Der Kreis der Wahlberechtigten ist also im Deutschen Reiche offensichtlich am größten. Aber nicht nur dies; die Weimarer Verfassung gewährt dem Volke ein größeres Maß von Befugnissen als die beiden andern Verfassungen. Das deutsche Volk wählt den Reichstag (W. V. 22), es wählt den Reichspräsidenten (W. V. 41) und setzt ihn auf Antrag des Reichstags ab (43); der Reichspräsident muß auf Antrag des Reichsrats jedes verfassungsändernde Gesetz (76), er kann jedes andere Gesetz zum Volksentscheid bringen (73 Abs. 1, 74); ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten kann verlangen, daß ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz, ein Zehntel der Stimmberechtigten, daß ein von ihnen ausgearbeiteter Gesetzentwurf zum Volksentscheid gebracht werde (73 Abs. 2 u. 3, sog. fakultatives Referendum und Volksbegehren). Demgegenüber erschöpft sich in der Union die unmittelbare Volksherrschaft in der Wahl des Repräsentantenhauses und der Elektoren für die Präsidentenwahl; Abberufungsrecht, Volksentscheid und Volksbegehren, in den amerikanischen Einzelstaaten wohlbekannte Erscheinungen, sind der Unionsverfassung fremd; auch die einzelstaatliche Ratifikation eines Amendements zur Unionsverfassung unterliegt nach einer vor kurzem ergangenen Entscheidung des Ober-Bundesgerichts nicht dem Referendum. In der Schweiz wählt das Volk den Nationalrat (B. V. 72ff.), ein Abberufungsrecht steht dem Volke nur in der Form zu, daß die Bundesversammlung neu zu wählen ist, wenn sich die Mehrheit der Schweizer Bürger für die Totalrevision der Verfassung ausgesprochen hat (B. V. 120). Das Recht des Volksbegehrens und des Volksentscheids ist dem Volke in vollem Umfange nur bei Verfassungsänderungen eingeräumt (B. V. 120—123), bei gewöhnlichen Gesetzen kennt die B. V. nur das fakultative Referendum, d. h. das Recht von 30 000 Schweizerbürgern, zu verlangen, daß ein von der Bundesversammlung beschlossenes Gesetz dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werde (B. V. 89). Und doch herrscht der demokratische Gedanke in der Schweiz viel echter und lebendiger als im Deutschen Reiche. Wenn die Bundesverfassung das Volk zur unmittelbaren Teilnahme an der Staatsgewalt heranzieht, so will sie auch seine Teilnahme; wenn es die Weimarer Verfassung tut, so mißgönnt sie ihm die Teilnahme. Anders als in der Schweiz kann das fakultative Referendum in Deutschland durch einen Dringlichkeitsbeschluß des Reichstags und Reichsrats vereitelt werden. Die Anordnung des Volksentscheids über ein gewöhnliches Gesetz durch den Reichspräsidenten gegen den Reichstag ist zwar auf dem Papiere möglich, politisch aber nahezu ausgeschlossen, da die Anordnung gegengezeichnet werden muß, der gegenzeichnende Minister aber vom Vertrauen der Reichstagsmehrheit abhängt (W. V. 50, 54). Während die Schweiz für die Volksabstimmungen keine Mindestteilnehmerzahl kennt, bedarf im Deutschen Reiche ein Volksentscheid gegen den Reichstag der Teilnahme und ein Volksentscheid über eine Verfassungsänderung auf Volksbegehren gar der Zustimmung der Mehrheit aller Stimmberechtigten (W. V. 75, 76). Wenn daher das schweizerische Volk durch Volksbegehren vom 13. August 1913 und Volksentscheid vom 13. Oktober 1918 gegen den Willen der Bundesversammlung die Einführung der Verhältniswahl für die Nationalratswahlen durchsetzte (Schw. Bundesbl. v. 27. 11. 1918), so wird das deutsche Volk dieses Beispiel einer reinen Volksgesetzgebung kaum jemals nachahmen können. Vor allem aber fehlt der Weimarer Verfassung im Gegensatze zur schweizerischen Bundesverfassung das obligatorische Verfassungsreferendum. Alle Verfassungsbestimmungen, selbst die über Wahl- und Abberufungsrechte des Volks, über Volksbegehren und Volksentscheid, können ohne Befragung des Volks vom Reichstag unter Mitwirkung von Reichsrat, Reichspräsident und Reichskanzler oder Reichsminister abgeändert werden.

Betrachtet man daher die drei Verfassungen noch einmal rückblickend unter dem Gesichtspunkte der Ausübung der höchsten Staatsgewalt, der Verfassungsänderung, so zeigt sich folgendes: Der bundesstaatliche und der demokratische Gedanke sind in vollendeter Form nur verwirklicht

in der Schweiz. Der bundesstaatliche Gedanke allein ist in vollendeter Form außerdem verwirklicht in Amerika. Im Deutschen Reiche ist keiner der beiden Gedanken in vollendeter Form verwirklicht, vielmehr hängt es vom Verhalten des Reichsrats und daneben namentlich des Reichspräsidenten ab, ob die Verfassung auf parlamentarisch-bundesstaatlichem oder auf demokratischem oder auf rein parlamentarischem Wege abgeändert werden soll.

III. Am augenfälligsten unterscheiden sich die drei Verfassungen in der Gestaltung der Regierung.

Das Deutsche Reich und Amerika sind Präsidentschaftsrepubliken, während sich die Eidgenossenschaft für die Ratsverfassung entschieden hat. Der Reichspräsident wird vom ganzen deutschen Volke in unmittelbarer Wahl auf sieben Jahre gewählt (W. V. 41, 43), der amerikanische Präsident von den vom amerikanischen Volke in den Einzelstaaten gewählten Elektoren, also in mittelbarer Wahl, auf vier Jahre (U. V. II 1). „Die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ist ein Bundesrat, welcher aus sieben Mitgliedern besteht" (B. V. 95). Seine Mitglieder werden von der Bundesversammlung auf drei Jahre ernannt (B. V. 96). Sie sind zugleich Chefs der sieben Departements. Als solchen können ihnen durch Bundesgesetz bestimmte Geschäfte des Bundesrats zur Erledigung überwiesen werden, im allgemeinen aber entscheidet über die Geschäfte des Bundesrats das Kollegium (B. V. 103, Fassung v. 20 6. 1914). Den Vorsitz im Bundesrat führt der Bundespräsident, der vom vereinigten National- und Ständerat aus den Mitgliedern des Bundesrats auf die Dauer eines Jahres gewählt wird (B. V. 98). Mehr als der Vorsitzende des Bundesrats ist der Bundespräsident nicht; mit dem Reichspräsidenten und dem amerikanischen Präsidenten darf er nicht verglichen werden.

Um so größere Ähnlichkeiten scheinen auf den ersten Blick eben zwischen dem Reichspräsidenten und dem amerikanischen Präsidenten zu bestehen. Und doch ist ihre Stellung grundverschieden. Die amerikanische Verfassung, getreu dem Grundsatz von der Trennung der Gewalten, hat dem Präsidenten völlige Unabhängigkeit vom Kongresse gewährt. Seine Regierungshandlungen bedürfen nicht der Gegenzeichnung eines Ministers; die Minister (heads of departments) sind nur seine Gehilfen, nicht das Bindeglied zwischen ihm und dem Kongresse. Der amerikanische Präsident ist daher eines der mächtigsten, wenn nicht das mächtigste Staatshaupt der Erde. Der deutsche Reichspräsident dagegen ist trotz seiner Wahl durch das ganze Volk zur dauernden Schwäche verurteilt. Zwar kann in den ihm vorbehaltenen Angelegenheiten, wie Abschluß von Staatsverträgen, Anordnung des Volksentscheids, Ausfertigung der Reichsgesetze, nichts ohne ihn geschehen; anderseits bedarf er aber für den geringsten Regierungsakt der Mitwirkung des Reichskanzlers oder eines Ministers. Allerdings liegt die Auswahl des Reichskanzlers und auf dessen Vorschlag der übrigen Reichsminister nach dem Wortlaut der Verfassung in seinen Händen (W. V. 53). Da aber die Verfassung gleichzeitig die parlamentarische Regierungsweise vorschreibt und das Verbleiben des Reichskanzlers und der Reichsminister im Amte vom Vertrauen des Reichstags abhängig macht (54), so besteht für einen nicht sehr willensstarken Reichspräsidenten die Gefahr, daß das Kabinett von den Mehrheitsparteien unter sich vereinbart und dem Reichspräsidenten aufgezwungen wird. Die Stellung des Reichspräsidenten ist weiter dadurch geschwächt, daß eine Anzahl von Regierungsgeschäften nicht ihm, sondern der Reichsregierung vorbehalten sind (z. B. 15, 88, 91), und daß er nach der Verfassung nicht Mitglied der Reichsregierung ist (52), ein Zustand, der nur dadurch etwas gemildert wird, daß der Reichspräsident den Sitzungen der Reichsregierung tatsächlich meist beiwohnt. Sollte sich mit der Zeit zeigen, daß jeder Reichspräsident, wer es auch sei, neben der mächtigeren Reichsregierung verschwindet, so würde die Regierung im Deutschen Reiche eher mit der in der Schweiz als mit der in Amerika verglichen werden können. Denn auch in der Schweiz herrscht kraft ungeschriebenen Brauches das System der parlamentarischen Regierung, allerdings nicht in der üblichen Gestalt der Vereinbarkeit von Abgeordnetensitz und Ministerposten (B. V. 77, 81) und der Stürzung eines Ministers durch Entziehung des Vertrauens, sondern in der Form, daß sich der Bundesrat den Weisungen der Bundesversammlung fügt (Burckhardt S. 659f., Jèze im Jahrb. d. ö. R. VIII, 1914, S. 251).

IV. Die Lehre von der Trennung der Gewalten hat den amerikanischen Präsidenten geschaffen; sie erklärt noch eine weitere amerikanische Eigentümlichkeit: Die Überprüfbarkeit der

Bundesgesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit. Die amerikanischen Bundesgerichte sind der Bundesgesetzgebung nicht unter-, sondern gleichgeordnet. Sie wenden daher ein Bundesgesetz nicht an, wenn es der Unionsverfassung widerspricht. Begünstigt wird diese Auffassung dadurch, daß der Verfassungsgesetzgeber ein anderer ist als der gewöhnliche Gesetzgeber, daß namentlich keine Verfassungsänderung in Kraft treten kann, ehe sie von drei Vierteln der einzelstaatlichen Legislaturen ratifiziert ist.

Im Deutschen Reiche dagegen wurde in der Bismarckschen Verfassung und wird in der Weimarer Verfassung diese nach außen hin erkennbare Unterscheidung zwischen gewöhnlicher Gesetzgebung und Verfassungsgesetzgebung nicht gemacht. Daher hatte sich bis jetzt noch nie ein Richter für befugt erachtet, die Verfassungsmäßigkeit eines Reichsgesetzes nachzuprüfen, und eben deshalb hätte es einer besonderen Bestimmung in der Weimarer Reichsverfassung bedurft, wenn in Zukunft die amerikanische Auffassung hätte Rechtens sein sollen. Daß die Überprüfbarkeit der Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit nicht notwendig mit der demokratischen Staatsform zusammenhängt, beweist die eidgenössische Verfassung, derzufolge trotz des erkennbaren Unterschieds zwischen gewöhnlicher Gesetzgebung und Verfassungsgesetzgebung die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze für das Bundesgericht und das eidgenössische Verwaltungsgericht schlechtin maßgebend sind (B. V. 113 Abs. 3, 114 bis Abs. 3).

---

3. Abschnitt.

Vom Obrigkeitsstaat zum Volksstaat.

Von Professor Dr. **Hugo Preuß,**
Reichsminister a. D.

„Oboedientia facit imperantem!" Daß er Gehorsam findet, das macht den Herrscher aus. Mit diesem Wort trifft die Weisheit Spinozas in den Kern des Problems politischer Organisation. Nicht das Befehlen kennzeichnet den Herrscher, sondern, daß sein Befehl Gehorsam findet. Und die Quelle dieses Gehorsams kann nur die Überzeugung der Gehorchenden von der verbindlichen Kraft jener Befehle sein. Mit äußeren Machtmitteln erzwingen läßt sich der Gehorsam doch nur subsidiär, wenn seine Verweigerung eine Ausnahme, eine Anomalie ist, während als Regel die Mitglieder der Gemeinschaft sich zum Gehorsam gegenüber den Befehlen des Herrschers verbunden fühlen. Die zwingende Rechtskraft der bestehenden Herrschaftsordnung ist generell und als Massenerscheinung ein psychologischer Zwang; nur subsidiär und in Einzelfällen eine Wirkung der organisierten Macht. Der einzelne kann wider seinen Willen Untertan der Obrigkeit sein, die über ihm ist; die Masse ist es nur, wenn und solange sie untertänig sein will, weil sie sich als Untertan der gegebenen Obrigkeit fühlt.

Diese gefühlsmäßig gewollte Untertänigkeit kann der Ausfluß religiöser Glaubensvorstellungen sein und ist es ursprünglich meist gewesen. „Wo Obrigkeit ist, da ist sie von Gott"; hieran knüpft die Lehre und — was wichtiger war — der Gefühlskreis des neueren Gottesgnadentums an. Die Wirkung kann fortbestehen, auch wenn die unmittelbare Kraft des lebendigen Glaubens verblaßt und in weiteren Kreisen sogar schwindet; es bleibt die ererbte Gewöhnung, das Schwergewicht überlieferter Ordnung, dessen Macht auch über widerstrebende Geister sehr groß ist, so wenig sie sich dessen bewußt sein mögen, und das bei den Massen nur überwältigenden Gegeneindrücken weicht. Wenn der Rationalismus den Glauben zurückdrängt, so kritisiert er zwar das Bestehende, aber er rechtfertigt es auch; er beweist mit Vernunftgründen die Notwendigkeit oder Nützlichkeit der bestehenden Ordnung, sei es überhaupt, sei es für die besonderen Verhältnisse dieses Landes und Volkes. Je weniger, unter der Wechselwirkung von natürlicher Anlage und

geschichtlichen Schicksalen, ein Volk zu politischer Selbsttätigkeit geneigt ist, desto williger überläßt es die Leitung seines politischen Lebens der einmal überlieferten obrigkeitlichen Ordnung; teils in der bewußten Überzeugung, teils im unbewußten Empfinden, daß diese Geschäftsführung ohne Auftrag seine Angelegenheiten besser besorge, als es selbst es könnte. Und die geschichtliche Erfahrung scheint dieses Urteil zu bekräftigen; denn infolge der politischen Inaktivität des Volkes steht die überkommene Obrigkeit im Mittelpunkt aller bedeutsam hervortretenden Ereignisse seiner Geschichte. Hier hat sich regelmäßig nicht das Staatsvolk seine Dynastie gegeben; sondern die Dynastie ist älter als der Staat, sie hat ihn mit ihrem obrigkeitlichen Beamtentum und ihrem Heer geschaffen; die Erfolge dieser ihrer Schöpfung in der äußeren und der inneren Politik erscheinen dann als Erfolge jener allein politisch aktiven Mächte, denen die Kräfte des Volkes nur das Material und dienendes Werkzeug lieferten. Es entwickelt sich so eine Arbeitsteilung, die den bestimmenden Einfluß auf das politische Geschehen aus der Gemeintätigkeit der Nation ausschaltet und als technische Angelegenheit der obrigkeitlichen Beamtenregierung überläßt. Deren Taten begleitet die öffentliche Meinung wohl mit Kritik oder Beifall; aber sie fühlt sich von jeder Verantwortlichkeit frei für die Entschlüsse, die durch ihren Willen zu tragen oder zu verhindern sie nach der überlieferten obrigkeitlichen Ordnung nicht zuständig ist. Unter jenen Voraussetzungen kann ein solches System sich noch sehr lange erhalten, auch nachdem im übrigen die materielle und geistige Entwicklung des Volkes den Bedingungen naiver Untertänigkeit entwachsen ist. Von innen heraus wird das politisch inaktive Volk jenes System trotz starker Reibungen kaum umstürzen, solange es wirtschaftlich gedeiht und sein äußeres Dasein glücklich oder doch leidlich verläuft. Die ungeheure Belastungsprobe schwerster Krisen mit unglücklichem Ausgange vermag das System jedoch nicht mehr zu tragen; es bricht dann um so plötzlicher zusammen, je länger es die natürlichen Bedingungen seiner Existenz in der geistigen und materiellen Entwicklung des Volkes überlebt hatte. War bisher der Erfolg der eigentliche Grund seiner Erhaltung, so ist nun der Mißerfolg die unmittelbare Ursache seines Sturzes. Die Autorität der überkommenen Obrigkeit, schon längst gemäß der ganzen Entwicklung kritisch angezweifelt, aber doch gewohnheitsmäßig bewahrt, ist nun mit einem Schlage zerstört. Sie findet keinen Gehorsam mehr, also herrscht sie nicht mehr; denn „oboedientia facit imperantem". Für die Erhaltung oder Wiederherstellung des Gemeinwesens gibt es dann keine andere Möglichkeit, als die Reorganisation von unten nach oben. Da die Geschäftsführer ohne Auftrag keinen Gehorsam mehr finden, ist die Anarchie nur durch Volksbeauftragte noch abzuwenden. Finden sie Gehorsam, weil das Volk in seiner Masse ihre Autorität als aus seiner eigenen Selbstbestimmung abgeleitet anerkennt, so ist der Übergang vom Obrigkeitsstaat zum Volksstaat vollzogen, einfach durch die Macht der Tatsachen.

Man hat sich eifrig bemüht, das Vorhandensein eines solchen Gegensatzes von Obrigkeitsstaat und Volksstaat abzustreiten mit dem seltsamen Argument, daß auch in jenem System die Volksstimmung nicht bedeutungslos sei, und daß andererseits nirgendwo das Volk unmittelbar selbst regiere. Gewiß, jede Organisation, die demokratische wie die obrigkeitliche, beruht auf Differenzierung, Über- und Unterordnung der Organe. Selbst die unmittelbare Demokratie eines kleinen Landsgemeindekantons kann einer wenigstens primitiven Organisation nicht entbehren; in großen Verhältnissen wird eine oft mehrfache Repräsentation und eine Vielgestaltigkeit der Organisation notwendig, an die jene durchaus unpolitische Sophistik leicht anknüpfen kann, die sich in Deutschland gern als „realpolitische" Weisheit gebärdet. Was ist Volkswille? Wie kann er ermittelt werden? Wer gehört zum Volke? Ist der Mehrheitswille wirklich Volkswille? Ist bei mehrfacher Repräsentation nicht das Resultat regelmäßig sogar ein Minderheitswille? Regiert das Volk, indem es ein Parlament wählt, von dem die Regierung abhängig ist? Herrscht das Volk durch die Parteien? Oder wird es nicht vielmehr durch sie, d. h. durch ihren leitenden Klüngel, beherrscht? Das alles und etliche Dutzend ähnliche sind wohl aufzuwerfende Fragen, deren gründliche Untersuchung vielleicht theoretischen Wert haben kann, deren oberflächlich agitatorische Ausbeutung sehr geeignet ist, einem durch jahrhundertelange Gewöhnung der politischen Selbsttätigkeit entfremdeten Volke diese auch weiterhin möglichst zu verekeln. Sie alle aber und alle darauf möglichen Antworten ändern nichts an zwei höchst „realpolitischen" Tatsachen.

Es ist ein Wesensunterschied der Staatsstruktur, ob ein Volk die Entscheidung über seine politischen Schicksale einer in sich selbst ruhenden Obrigkeit überläßt, ihr gewohnheitsmäßig gehorchend; oder ob ein Volk sich bewußt ist, daß es keinen anderen Rechtstitel für seine Regierung geben kann als die Beauftragung durch das Volk selbst, sei es unmittelbar oder mittelbar. Gewiß gilt für beide Fälle der Satz: „Oboedientia facit imperantem"; aber in einem Falle liegt seine Wahrheit unter der Schwelle des Volksbewußtseins; das Volk nimmt seine „gottgewollte" oder geschichtlich gewordene Abhängigkeit von der Obrigkeit als gegeben hin; im anderen Falle ist die Wahrheit jenes Satzes in den Kreis des Volksbewußtseins eingetreten; es ist zum Selbstbewußtsein seines Daseins als letzthin entscheidende politische Potenz erweckt. Im einen Falle steht also das Volk der obrigkeitlichen Regierung, die über ihm, d. h. außer ihm ist, als ein anderes gegenüber; es fühlt sich für ihre Taten und Unterlassungen nicht unmittelbar verantwortlich; der „Staat" ist in der Obrigkeit organisiert, Staat und Volk sind also zweierlei. Im anderen Falle wird der Staat mit Bewußtsein als die politische Organisation des Volkes selbst erfaßt, das sich aus sich heraus seine Regierung als Organ seines Gemeinwillens gibt, für deren Handlungen und Unterlassungen also das Staatsvolk in seiner Gesamtheit als letzthin entscheidende Potenz verantwortlich ist. In seiner etwa 1470 geschriebenen Abhandlung „Über die Regierung Englands" unterscheidet Fortescue zwei Arten von Königreichen: „dominium regale" und „dominium politicum et regale", als deren Typen er Frankreich und England einander gegenüberstellt. Den schließlichen Grund dieses Unterschiedes sieht er darin: „weil eben das eine Reich aus und mit der Macht des Fürsten entstanden ist; und das andere gemäß dem Wunsch und nach dem Willen des Volkes eines solchen Fürsten." Durch die Identität von Staat und Volk vollzieht sich erst die tatsächliche Politisierung des Volkes; erst die Überwindung des Obrigkeitssystems schafft Raum für den politisierten Staat.

Und die zweite sehr „realpolitische" Tatsache ist, daß unter der fürchterlichen Belastungsprobe des Weltkrieges gerade die Staaten sämtlich zusammengebrochen sind, bei denen sich das Obrigkeitssystem, wenn auch unter konstitutionellen Formen verhüllt, noch erhalten hatte. Die unzweideutige Klarheit dieser weltgeschichtlichen Probe auf das Exempel springt noch greller dadurch in die Augen, daß dieses Schicksal nicht nur die Mittelmächte, sondern ebenso und sogar zuerst das auf seiten der siegreichen Entente kämpfende Rußland betroffen hat. Der von mir schon im ersten Kriegsjahre vertretenen Anschauung, daß dieser Weltkrieg zwar wie alle Kriege um Macht- und Interessenfragen geführt werde, daß er aber doch zugleich den Entscheidungskampf zwischen den beiden Staatsstrukturen bedeute, die man als Obrigkeitsstaat und als Volksstaat bezeichnen mag, wurde immer wieder entgegengehalten, daß danach der russische Zarismus doch offenbar auf der falschen Seite stände; und daß es ein Unsinn wäre zu glauben, Frankreich und England führten den Krieg als Kreuzzug für das demokratische Prinzip. Beide Einwände sind von ebenso selbstverständlicher Richtigkeit wie von naiver Seichtigkeit. Denn ihre nichtssagende Richtigkeit ändert nicht das Geringste an der Tatsache, daß der ungeheure Kampf, unbeschadet der machtpolitischen Interessen der Kriegführenden, eine Kraftprobe zwischen den beiden gegensätzlichen Staatsstrukturen war, mit dem für Deutschland unsagbar schmerzlichen Ergebnis, daß sich die obrigkeitliche Struktur den gewaltigen Spannungen moderner Völkerkämpfe nicht gewachsen gezeigt hat; daß sie an ihrer starren Anpassungsunfähigkeit zugrunde gegangen ist. Der Hinweis auf die bewundernswerten militärischen und wirtschaftlichen Leistungen Deutschlands bestätigt nur dieses Resultat; denn seine Niederlage war im letzten Grunde eine rein politische; sie entsprang aus der Unfähigkeit seines überalterten politischen Systems, sich den Anforderungen moderner Völkerpolitik anzupassen. Es ist wahr, Deutschland hatte mit einer beispiellos erdrückenden Übermacht zu kämpfen, gegen die sich sein Volk militärisch und wirtschaftlich erstaunlich lange, tapfer und zäh behauptet hat. Aber das spricht ja eben jenem obrigkeitlichen System das vernichtende Urteil, daß es in seiner ideenlosen Unfruchtbarkeit und Verkennung aller wirklichen Machtverhältnisse der modernen Welt Deutschland ohne politisch klares Ziel in den unsinnigen Kampf gegen die erdrückende Übermacht hat hineintaumeln lassen; daß es völlig unfähig war, die zeitweise bedeutsamen militärischen Erfolge politisch auszuwerten zur leidlichen Beendigung des hoffnungslos gewordenen Krieges; daß es vielmehr in kopfloser Verzweiflung die Überzahl

der Gegner immer noch vermehrt hat. Es ist wahr, daß sich die „westlichen Demokratien“ in den kritischen Stunden des Weltkrieges von einzelnen Staatsmännern mit einer tatsächlich fast unumschränkten Machtvollkommenheit leiten ließen. Aber darin zeigt sich gerade die überlegene Anpassungsfähigkeit eines von der öffentlichen Meinung getragenen Regierungssystems an die politischen Erfordernisse der Stunde; während unsere „starke Monarchie“ mit ihrem Obrigkeitssystem in der furchtbarsten Gefahr des Vaterlandes der vollkommenen Anarchie unter den obrigkeitlichen Spitzen völlig hilflos gegenüberstand. Sie hatte keine leitenden Staatsmänner von eigenkräftiger politischer Autorität aufkommen lassen und konnte nun ihre politischen Diener nicht gegenüber den militärischen Führern zu entscheidender Geltung bringen. Diese repräsentierten nach der überlieferten Anschauung den obersten Kriegsherrn doch unmittelbarer als jene, mit der Wirkung, daß ihre berufsmäßige politische Blindheit jedes Erwachen politischer Einsicht verhinderte. Je höher die zuversichtlichen Erwartungen, daß dieses System seine angebliche Überlegenheit auch gegenüber der feindlichen Übermacht beweisen werde, mit demagogischen Künsten aufgepeitscht worden waren, desto hemmungsloser mußte der Rückschlag wirken, als plötzlich die entsetzliche Klarheit einer zerschmetternden Niederlage sich nicht mehr verhüllen ließ. Das war der endgültige Zusammenbruch des Obrigkeitssystems, rein durch die Macht der Tatsachen, unabhängig von Parteiwünschen und theoretischen Anschauungen. „Oboedientia facit imperantem.“ Der Gehorsam gegen die Regierung von oben ohne Auftrag von unten hatte die entsprechende geistige und wirtschaftliche Struktur der Gesellschaft lange überdauert, gestützt allein auf überlieferte Gewöhnung und die Autorität des Erfolges. Nachdem diese Stützen überall in unserem Kulturkreise, wo sie noch aufrechtstanden, zersplittert sind, lassen sie sich nicht künstlich wiederherstellen. Eine Regierung von oben ohne Auftrag von unten läßt sich nicht in die leere Luft hineinkonstruieren; jede neue Ordnung kann nur von unten herauf errichtet werden im Auftrag des Gemeinwillens. Die letzten Rudimente des Obrigkeitsstaates haben dem Volksstaate endgültig den Platz geräumt. Das deckt sich nicht notwendig mit dem Gegensatz von Monarchie und Republik. Selbst wenn es möglich sein sollte, die Monarchie da wieder herzustellen, wo sie jetzt zusammengebrochen ist, wäre ihre Natur und Art innerlich gewandelt; denn sie könnte nur von unten herauf, kraft Volksauftrags, wiederhergestellt werden. Diesen Wandel von der obrigkeitlichen zur volksstaatlichen Struktur haben die Monarchien überall, wo sie in unserem Kulturkreise noch bestehen, durchgemacht; nur in einem früheren Stadium der gesellschaftlichen Entwicklung, allmählicher und nicht unter einem so furchtbaren Druck der äußeren Lage. Daß wir den Übergang vom rudimentären Obrigkeitsstaat zum Volksstaat so spät, plötzlich und inmitten einer zerschmetternden Niederlage vollziehen müssen, ist ein schweres geschichtliches Schicksal; es ist die Wirkung von Unterlassungen der Vergangenheit und die Ursache harter zukünftiger Prüfungen, an deren Beginn wir erst stehen. Aber es ist auch eine unausweichliche Notwendigkeit, wenn wir nicht auf unser nationales Dasein als Staat verzichten sollen; denn nach dem, was geschehen, ist nur der politisierte Staat, der Volksstaat noch möglich und lebensfähig.

Es ist kein Zufall, daß der Zusammenbruch des deutschen Obrigkeitsstaates als Folge einer Katastrophe der auswärtigen Politik eingetreten ist. Denn gerade mit den Erfordernissen der auswärtigen Politik und mit der Notwendigkeit einer besonders festen Staatsorganisation und starken militärischen Rüstung für Deutschland in Anbetracht seiner ungünstigen und gefährdeten politisch-geographischen Lage ist die Aufrechterhaltung des Obrigkeitssystems lange über seine natürlichen Voraussetzungen hinaus bei uns mit Vorliebe gerechtfertigt worden. In unendlichen Variationen ist diese Lehre dem deutschen Volke als der politischen Weisheit letzter Schluß gepredigt worden. Konnte sie sich doch auf die Autorität Bismarcks berufen, der seine unüberwindliche Abneigung gegen Demokratie und Parlamentarismus vor allem damit begründete, daß sie die auswärtige Machtentfaltung des Staates untergrüben, daß sie seine Bündnisfähigkeit und militärische Leistungsfähigkeit schwächten. Deshalb setzte er jeder demokratischen und parlamentarischen Entwicklungstendenz in Deutschland unbedingten Widerstand entgegen; deshalb organisierte er die deutsche Einheit, die er wesentlich vom Standpunkte der auswärtigen preußischen Politik aus auffaßte, in einer Weise, die das obrigkeitliche System der Dynastien und an ihrer Spitze der preußischen Krone möglichst unversehrt ließ. Deshalb ward es seiner auswärtigen Politik so über-

aus schwer, für Österreich gegen Rußland zu optieren; denn er sah in diesem eine zuverlässigere Stütze des Regierungssystems von oben als in jenem. Deshalb freute er sich an dem immer stärkeren „Hinabgleiten“ Frankreichs in Demokratie und Parlamentsherrschaft. Denn dadurch würde Deutschlands unmittelbarster Feind für die internationale Politik immer weniger bündnisfähig; und die durch das Parlament herrschenden Advokaten, Zeitungsschreiber und Geldleute müßten weniger an die Revanche denken als an die Gefahr, die ihrer Herrschaft von einem starken Heere und einem siegreichen Feldherrn drohe. Der Weltkrieg hat auch hier die furchtbare Probe auf das Exempel gemacht und alle diese Voraussetzungen grausam ad absurdum geführt. Das weit über Bismarcks Hoffnungen hinaus radikalisierte Frankreich ist so wenig bündnisunfähig geworden, daß es vielmehr den Ring des Weltbündnisses gegen uns schließen, den angelsächsischen Westen mit dem russischen Osten verbinden konnte. Während unsere „starke Monarchie“ politisch völlig versagte und daher schließlich auch militärisch zerbrach, haben die „westlichen Demokratien“ uns außenpolitisch von vornherein den Rang abgelaufen und schließlich sogar den anfänglichen Vorsprung der größten Militärmacht auch militärisch leider überflügelt. Daß der einzige große Staatsmann, den das Obrigkeitssystem in unserer Zeit noch hervorgebracht hat, sich so völlig verrechnen konnte, wäre unbegreiflich, wenn es sich nicht eben daraus erklärte, daß sein starker Geist doch unlöslich im politischen Obrigkeitsgedanken wurzelte. Das verschloß ihm Blick und Gefühl für die andersgearteten Kräfte, die im heutigen Völkerleben und damit auch in den Völkerkämpfen zur Macht aufgestiegen sind. So sehr er selbst die Bedeutung der Imponderabilien in der Politik betonte, diese wichtigsten Imponderabilien wertete er nicht. Das unter seiner Führung entstandene mächtige und glänzende Reich übte trotz Macht und Glanz nach außen nur Abstoßungs- und gar keine Anziehungskraft, auch nicht auf die Stammesgenossen außerhalb seiner Grenzen, die ein volksstaatliches Sonderleben führten. Während sonst überall abgetrennte Volkssplitter sich nach der Vereinigung mit ihrem Nationalstaate sehnen, sehnte sich niemand nach der Vereinigung mit diesem mächtigen und glänzenden Reiche. Es gab viele Irredenten, nur keine deutsche; und da, wo sie sich ein wenig regte, weil abgesplitterte Deutsche in einem Obrigkeitsstaate sich gedrückt fühlten, stieß sie Bismarck, der diese Absplitterung im Dienste des Obrigkeitssystems geschaffen hatte, im dynastischen Interesse dieses Systems zurück.

Allerdings war Bismarck von der Überzeugung durchdrungen, der er in der bekannten Stelle seiner „Gedanken und Erinnerungen“ freimütig Ausdruck gab, daß das deutsche Nationalgefühl viel zu schwach entwickelt sei, um das Staatswesen unmittelbar zu tragen; es bedürfe vielmehr der dynastischen Vermittlung. Das primäre Gefühl des deutschen Untertanen sei das der Anhänglichkeit an das zuständige landesfürstliche Haus, nur durch dessen Vermittlung fühle er sich mit dem Reiche verbunden; deshalb betrachtete Bismarck den dynastischen Fürstenbund als den wesentlichsten Kern der Reichseinheit. Diese Anschauung ergab sich ihm sehr verständlicherweise aus den Erfahrungen der Vergangenheit und seines eigenen politischen Lebens. Schwäche des unmittelbar wirksamen Nationalgefühls und Schwäche der politischen Energien, Unfähigkeit zur politischen Selbstorganisation sind ja im Wesen ein und dasselbe. Die Wirkungen dieser negativen Eigenschaft charakterisieren verhängnisvoll die ganze Geschichte des deutschen Volkes; ihnen ist es zuzuschreiben, daß die Zeiten seiner politischen Machtentfaltung stets nur Episoden gewesen sind, die seiner ohnmächtigen Zersplitterung aber Dauerzustände. Die übliche Erklärung, die diese Verkümmerung des Nationalgefühls und politischen Sinnes als Folge der deutschen Kleinstaaterei betrachtet, dürfte wohl Ursache und Wirkung verkehren. Jedenfalls haben andere Völker ähnliche Ansätze zur Kleinstaaterei überwunden, während das deutsche ihr erlag. Als endlich die Entfaltung der modernen Wirtschaft und Technik das ungestörte Fortvegetieren kleinstaatlichen Stillebens ganz unmöglich machte, erwies sich doch in der Bewegung von 1848 Nationalgefühl und politische Energie immer noch als zu schwach, den als notwendig erkannten nationalen Staat gegen die Dynastien durch politische Selbstorganisation des Volkes zu schaffen. Bismarck erkannte jedoch die Gefahr, die trotzdem den Fortbestand des dynastischen Obrigkeitssystems bedrohen mußte, falls es in unbedingtem Gegensatze gegen das Elementarbedürfnis einer großstaatlichen Konsolidierung verharrte. In seiner deutschen Politik sah er das einzige Mittel, den Konflikt zwischen Parlament und Krone noch einmal zugunsten der Krone auszutragen. Indem die

Konservativen damals ein wütendes Geschrei erhoben, daß das alte königliche Preußen auf die revolutionäre Bahn nach Art der italienischen Einigung geführt werde, verkannten sie völlig das Wesen und den Kern der Politik ihres größten Genossen. Gerade um zu verhüten, daß sich die deutsche Einigung schließlich doch nach Art der italienischen, d. h. volksstaatlich vollziehen müsse, führte seine Staatskunst auf den Weg zur Errichtung des preußisch-deutschen Reiches durch die Machtmittel des Obrigkeitsstaates, dessen System er so in den neuen unvollkommenen Nationalstaat hinüberrettete. Damit wurde ein Höhepunkt deutscher Machtstellung erreicht, den die Mitlebenden als dauernde Grundlage unserer politischen Entwicklung anzusehen sich gewöhnt hatten. Daß es wiederum nur eine Episode gewesen ist, ist eine Erkenntnis, gegen deren brennenden Schmerz sich viele Deutsche verzweifelt sträuben. So natürlich dieser Schmerz ist, so unfruchtbar ist die Verzweiflung und ihr blindes Wüten. Bismarcks Reich ist unter der furchtbaren Belastungsprobe des Weltkrieges zusammengebrochen, weil sein rudimentäres Obrigkeitssystem sich nicht als tragfähige Grundlage eines Großstaates inmitten der modernen Völkerwelt bewährt hat. Ist nun in den Tagen des Glücks oder unter dem zwingenden Druck der furchtbaren Niederlage ein deutsches Nationalgefühl und einheitliches politisches Selbstbewußtsein endlich stark genug geworden, um ohne dynastisch-obrigkeitliche Vermittlung die tragfähige Grundlage eines neuen Reiches, des deutschen Volksstaates zu sein? Diese Frage schließt die Frage des Wiederaufbaues Deutschlands, die Frage nach der Möglichkeit einer staatlichen Zukunft für Deutschland in sich.

In den Sturz der gewaltigen Niederlage sind die sämtlichen deutschen Dynastien mit verblüffender Schnelligkeit und Widerstandslosigkeit hineingerissen worden. Jene Verankerung der Reichseinheit im Sinne Bismarcks, die dynastische Versicherung auf Gegenseitigkeit im Fürstenbund als Kern des Reichs, ist zerstört; und doch ist der Auseinanderfall, der in den kritischen Tagen aus inneren und äußeren Gründen in gefährlichster Nähe drohte, nicht eingetreten. Vielmehr konnte die völlig aus dem volksstaatlichen Gedanken geborene Nationalversammlung eine neue Reichsverfassung in Kraft setzen, die das Prinzip der politischen Organisation von unten nach oben für das einheitliche deutsche Staatsvolk konsequent durchführt. Trotz der ungeheuerlichen äußeren und inneren Schwierigkeiten der politischen Lage stößt die volksstaatliche Reichsgewalt bisher nicht auf allzu ernstliche partikularistische Widerstände. Das berechtigt zu der Hoffnung, daß eine nicht zu ferne Zukunft die oben aufgeworfene Schicksalsfrage wird bejahen dürfen. Nicht mehr. Das ist in Anbetracht der von unserer Vergangenheit und Gegenwart gegebenen Voraussetzungen wichtig und bedeutsam genug; aber es ist doch nur der erste Anfang des für die Erhaltung unseres politischen Daseins notwendigen Umwandlungsprozesses. Das nationale Bewußtsein politischer Zusammengehörigkeit ist das alleinige Einigungsband des Volksstaates, für den es kein anderes principium individuationis gibt, als den elementaren Gemeinwillen der Volksgenossen, sich als einheitliches Staatsvolk zu behaupten. Diese Stärke des nationalen Staatsbewußtseins charakterisiert alle Demokratien, große wie kleine, ethnisch einheitliche wie ethnisch gemischte; es ist die Bedingung ihrer Lebensfähigkeit. Die Kraft nationalen Staatsbewußtseins hat nichts gemein mit der hurrapatriotischen Bekundung untertäniger Gesinnungstüchtigkeit; je lauter und aufdringlicher die nationale Gesinnung mit den Lippen bekannt wird, desto weniger hat sie die Volksseele als natürliche Selbstverständlichkeit durchdrungen. Einen Tiefstand nationalen und politischen Sinnes bekundet es, wenn einzelne Parteien die nationale Gesinnung im Gegensatz zu den andern Parteien für sich monopolisieren wollen. Es ist eine verhängnisvolle Hinterlassenschaft des Obrigkeitsstaates, dessen Träger und Nutznießer ihre Sonderinteressen gern mit der nationalen Flagge deckten; in den Volksstaat kann diese Art des politischen Kampfes nur herübergenommen werden in der Absicht oder jedenfalls mit der Wirkung, diesen Staat lebensunfähig zu machen. Das Volksbewußtsein mit der Erkenntnis zu durchdringen, daß Deutschland nur als Volksstaat noch eine Daseinsmöglichkeit haben kann, und daß die unbedingte Voraussetzung dafür die Einheitlichkeit des nationalen Staatsgedankens ist, dazu bedarf es der erfolgreichen Politisierung unseres Volkes; denn der Volksstaat ist der politisierte Staat. Eine Aufgabe, die unsere ganze Geschichte nicht gelöst hat, muß also die Gegenwart lösen.

Davor will mancher Sinn verzagen. Wieder hören wir von alters her wohlbekannte Stimmen: Solche Politisierung des deutschen Volkes sei eben nach geschichtlicher Erfahrung unmöglich;

und es sei auch falsch, diesem Volke ein politisches Wesen aufdrängen zu wollen, dem nun einmal seine ganze Eigenart widerstrebe. Das sei ein ungeschichtliches und „unvölkisches" Bestreben, eine undeutsche Fremdtümelei. Seine tüchtige Kraft und seine reichen Gaben entfalte das deutsche Volk auf anderen Gebieten und in anderer Weise; die volksstaatliche Politisierung sei ihm in innerster Seele zuwider. Sein auf Arbeitsteilung gerichteter Volkswille überlasse die Politik gern einer aufgeklärten und sachverständigen obrigkeitlichen Leitung. Diese Anschauung entsprach nicht nur dem Interesse der Herrschenden, sondern in der Tat auch der unpolitischen Lässigkeit unseres Volkes; und ihre Wirksamkeit war daher sehr begreiflich, solange es auf diese Art gut oder doch erträglich ging. Daß sie sich heute nach den furchtbaren Erfahrungen des Zusammenbruchs und seiner Ursachen schon wieder hervorwagt, ist nur durch die Verzweiflung an der Lösbarkeit der gestellten Aufgabe allenfalls erklärlich; würde sie sich nach alledem und trotz alledem im deutschen Volke durchsetzen, so bedeutete dies den verzweifelten Verzicht auf jede politische Zukunft. Weil sich das deutsche Volk von jener Anschauung beherrschen ließ, ist es aus einer äußerlich glänzenden, aber eben innerlich hohlen Machtstellung in tiefstes Elend herabgestürzt; alle Errungenschaften seiner sonstigen tüchtigen Kraft sind durch seine politische Unfähigkeit und Gleichgültigkeit nach der fleißigen Arbeit von Generationen mit einem Schlage vernichtet worden. Inmitten unserer heutigen Staatenwelt kann ein Staatsvolk, das als solches leben will, so wenig auf politische Selbstbetätigung und Selbstbestimmung verzichten, wie der Mensch aufs Atmen. Die Behauptung, daß unter allen Völkern unseres Kulturkreises nur gerade das deutsche zu solcher Politisierung unfähig sei, spricht ihm also die politische Lebensfähigkeit überhaupt ab. Wohl gestaltet jedes Volk den modernen Volksstaat nach seiner Eigenart aus; hier ist Spielraum genug für die verschiedenen Individualitäten der Völker. Aber die volksstaatliche Struktur als solche ist das der heutigen Entwicklung aller Kulturstaaten gemeinsame; ein Volk, das sich aus Eigensinn oder Unfähigkeit von dieser Entwicklung ausschließt, begeht national-politischen Selbstmord. Findet Deutschland immer noch nicht den Anschluß an diese Entwicklung, so hat es keine Aussicht, sein politisches Dasein zu erhalten, sich aus seinem Sturze wieder zu erheben, und die natürliche Anziehungskraft für die von ihm getrennten Volksgenossen zu bewahren, die vielmehr von der Kraft der fremden Staatsvölker aufgesogen würden. Gerade der ungeheure beispiellose Druck unserer Lage ist der beste Grund zu der Hoffnung, daß der Gegenwart gelingen mag, was der ganzen Vergangenheit des deutschen Volkes mißlungen ist. Lebt der Selbsterhaltungstrieb der Kreatur auch im deutschen Volke, so wird er seine endliche Politisierung erzwingen, weil es keine andere Möglichkeit der Selbsterhaltung mehr gibt.

Die im Volksstaat unentbehrliche Einheitlichkeit nationalen Staatsbewußtseins ist keineswegs gleichbedeutend mit staatlicher Zentralisation. Einer solchen widerstrebt die Neigung des deutschen Volkes durchaus, die sich vielmehr auf die Pflege landsmannschaftlichen Eigenlebens im engeren Kreise richtet. Diese Neigung hat wohl der patrimonialen Hauspolitik der landesfürstlichen Dynastien das Werk der Zersplitterung erleichtert, aus dem die jetzige höchst fragwürdige territoriale Einteilung Deutschlands hervorgegangen ist. Die Unmöglichkeiten dieser Einteilung können jedoch viel besser und der deutschen Eigenart entsprechender als durch Zentralisation überwunden werden auf dem Wege der volksstaatlichen Organisation von unten nach oben, durch autonome Selbstverwaltung der engeren Gemeinwesen. Das Beschreiten dieses Weges wird noch einigermaßen gehemmt durch das Fortwirken einer geschichtlichen Erinnerung. Die Herausbildung größerer Einzelstaaten aus dem territorial-ständischen Wirrwarr hat sich allerdings auf ganz anderem Wege vollzogen, so vor allem die Bildung des preußischen Einheitsstaates. Sie war das Werk des Obrigkeitsstaates, der mit ihr und durch sie emporkam, und der sein Werk nach seiner Art und mit seinen Mitteln der Organisation von oben nach unten vollbrachte. Da war der Kristallisationspunkt staatlicher Einheit die Person des Landesfürsten, der die widerstrebenden Teile durch seine Machtmittel, Heer und Beamtentum zusammenzwang. Landfremde Söldner und landfremde Beamte brachen mit Erfolg den Widerstand der heimischen Landstände und schufen so ein einheitliches Herrschaftsgebiet, das geraume Zeit im staatlosen Deutschland als Staatsersatz hoch bedeutsam war. Aber die Wirksamkeit dieses staatlichen Bildungsprinzips hatte zeitlich ihre Grenze an der Periode der Vollkraft des Obrigkeitssystems, und räumlich in

der Hauptsache etwa zwischen Elbe und Weser. Die westlichen und die neuerworbenen Landschaften sind durch jenes System schon nicht mehr so fest verbunden worden, wie die alten Lande. Ob es möglich gewesen wäre, den Übergang von diesem System zur nationalstaatlichen Einheitsmonarchie zu vollziehen, wenn Bismarck die Bahn der italienischen Einigung betreten hätte, kann unerörtert bleiben. Zweifellos unmöglich ist heute der Gedanke, daß sich der preußische Einheitsstaat als solcher zum deutschen Nationalstaat auswachsen könne. Vielmehr ist die Tatsache, daß dieser Gedanke hier als Hoffnung und dort als Furcht trotz seiner inneren Unmöglichkeit noch in vielen Köpfen spukt, das schwerste Hemmnis der natürlichen und allein möglichen Konsolidierung des deutschen Volksstaates. Sie kann nur ausgehen von dem nationalen Einheitsbewußtsein des deutschen Volkes, das sich nach seiner Eigenart in die engeren Verbände seiner Stämme und Landschaften gliedert. Deren Selbstorganisation zu landschaftlichem Eigenleben im nationalen Rahmen des Reiches knüpft in neuen Formen da wieder an, wo diese Entwicklung einst durch das Aufkommen des landesfürstlichen Obrigkeitsstaates abgebrochen wurde. Autonome Selbstverwaltung der örtlich begrenzten inneren Angelegenheiten durch die engeren Gemeinwesen bildet dann den festen Unterbau für die einheitliche Leitung aller nationalen Angelegenheiten durch das volksstaatlich organisierte Reich. In der relativen Selbständigkeit und Selbstverantwortlichkeit der örtlichen und landschaftlichen Selbstverwaltungskörper ist zugleich eine Beschränkung und Ergänzung der bei jeder volksstaatlichen Organisation selbstverständlichen politischen Parteiherrschaft gegeben.

Wird in der volksstaatlichen Organisation die allgemeine Richtung der Politik bestimmt durch die im Volkswillen, in der öffentlichen Meinung überwiegende Richtung, so kann sich diese nur im Kampfe der Meinungsgegensätze, im politischen Parteikampfe herausarbeiten. Bei aller möglichen Verschiedenheit der staatsrechtlichen Formen im einzelnen ist also die volksstaatliche Regierung allerdings unvermeidlich Parteiregierung in irgendeiner Form. Dem wird nun als entscheidender Vorzug des Obrigkeitssystems entgegengestellt, daß hier eine unparteiische Regierung gesichert sei; die Obrigkeitsregierung stehe über den Parteien. Indessen ist eine unparteiische Regierung tatsächlich nur möglich, solange das Volksleben selbst durch politische und soziale Ziele und entsprechend organisierte Bestrebungen zu ihrer Verwirklichung noch wenig differenziert ist, solange also Parteien als wirksame Machtfaktoren im öffentlichen Leben des Volkes noch nicht oder höchstens in schwachen Ansätzen entwickelt sind. Dieser Stand politischer Unschuld war jedoch dem rudimentären Obrigkeitssystem, das im Weltkriege zusammengebrochen ist, längst verloren gegangen. Sein „Konstitutionalismus“ setzte ja das Vorhandensein politischer Parteien und ihren Kampf um die Mehrheit in der Volksvertretung voraus. Diese Mehrheit konnte auch bereits negativ entscheidend wirksam werden, insonderheit die Gesetzgebung durch ihre Ablehnung lahmlegen. Aber sie war ohne positiv bestimmenden Einfluß auf die Bildung der Regierung und also auf Richtung und Ziele der Politik, folglich auch ohne politische Verantwortlichkeit. Regierung und Parlament standen sich zusammenhanglos und fremd, einander gegenseitig hemmend, als heterogene Mächte im Staatsleben gegenüber. Die letzten, die „allerhöchsten“ Entscheidungen über die politische Richtung traf ein unerforschlicher Ratschluß, der deshalb gewiß nicht frei und unbeeinflußt war; dessen Unfreiheit und Beeinflussungen sich jedoch jeder Kontrolle und offenen Gegenwirkung entzogen. Die Minister waren in ihrem staatsmännischen Dasein allein von diesem unerforschlichen Ratschluß abhängig; sie kamen, man wußte nicht weshalb und woher; sie gingen, man wußte nicht wohin und weshalb. Aber trotzdem standen sie weder „über den Parteien“, noch konnten sie unabhängig von ihnen regieren. War doch schon die Aufrechthaltung des Obrigkeitssystems selbst keineswegs unbestritten; sie war daher Parteisache, wie auch das herrschende obrigkeitliche Beamtentum eine soziale Klasse mit eigenen Klasseninteressen und dem natürlichen Selbsterhaltungstrieb jeder gesellschaftlichen Klasse war. Die Sicherung seiner Existenz war also dem Obrigkeitssystem zunächst einmal politischer und sozialer Selbstzweck, was seine unlösliche Solidarität mit den Parteien und sozialen Schichten zur notwendigen Folge hatte, deren Interessen und Anschauungen mit denen des Obrigkeitssystems und seiner Träger verwachsen waren. Wohl gingen deren Parteiforderungen gelegentlich allzuweit über das Maß hinaus, das mit den Lebensnotwendigkeiten eines halbwegs modernen Staatswesens noch allen-

falls vereinbar war. Dann mußte die Obrigkeitsregierung wohl oder übel ihren Erbfreunden einiges abhandeln oder abdrücken, schlimmstenfalls mit Hilfe der Parteien, die sonst zu lebenslänglicher Opposition berufen waren. Nach etlichem Kampfgetümmel, das sich ernsthafter anhörte als es war, kam nachher bald alles wieder in seine natürliche Ordnung. Als jedoch in der weltgeschichtlichen Krise die leidenschaftliche Verblendung der erbgesessenen Stützen des Obrigkeitssystems hemmungslos in eine politische Richtung drängte, die nach der eigenen bescheidenen politischen Einsicht der Obrigkeitsregierung selbst das Dasein des Reichs in Frage stellen mußte, da setzte die Agonie des Obrigkeitssystems ein; zu schwach, die alten Einflüsse zu brechen, zu unfähig, neue Kräfte zu organisieren, brach es — leider zu spät — unter den Trümmern des Bismarckschen Reiches zusammen. Bis dahin hatte es sich im gewöhnlichen Laufe der Dinge die unentbehrlichen Mehrheiten von Fall zu Fall durch Jonglieren mit den Parteien — natürlich immer: Augen rechts — zusammengesucht. Dadurch erhielten die Parteien, bald diese, bald jene, einen größeren oder geringeren Einfluß auf die Regierung; aber keinen offenen, ehrlichen, stetigen, sondern einen versteckten, zufälligen, gelegentlichen; und vor allem einen Einfluß, der mit keiner Verantwortlichkeit für die grundsätzliche Richtung der Politik verbunden war. Eine für alle Parteien, auch und gerade für die hoffnungslos oppositionellen, sehr bequeme Lage; denn sie konnten im leeren Raume politischer Unverantwortlichkeit unentwegt ihre doktrinären Programme entwickeln, Forderungen aufstellen und ihren Wählern Versprechungen machen, die Sorge für die Ausführbarkeit und Vereinbarkeit mit den politischen Lebensnotwendigkeiten der Obrigkeitsregierung überlassend, die sie ja nichts anging. Die natürliche Folge war unfruchtbare Parteienzersplitterung, programmatische Klopffechtereien, Entfremdung von Regierung und öffentlicher Meinung, die in entscheidender Stunde schließlich beide gleich ohnmächtig waren. So sah die obrigkeitliche „Regierung über den Parteien" in Wirklichkeit aus.

Dem gegenüber bedeutet die volksstaatliche Parteiregierung klare und offene Organisation der politisch bestimmenden Einflüsse, bedeutet Verantwortlichkeit der jeweils maßgebenden Parteien für die von ihnen beeinflußte Richtung der Politik, bedeutet Stärkung der Regierung, die von der überwiegenden Strömung der öffentlichen Meinung getragen wird. Dem Volksstaate werden seine Führer nicht von oben und außen gesetzt; die Führerauslese von innen heraus ist die wichtigste Funktion seiner politischen Selbstorganisation. Wie es seine Führer zu suchen und zu finden versteht, und wie es sich politisch führen zu lassen versteht, das kennzeichnet die politische Reife und Fähigkeit eines Volkes. Solche Auslese der Führer kann sich nur im Kampfe der Meinungen und Parteien vollziehen; nur aus ihm können selbständige Staatsmänner hervorgehen, die zur Regierung gelangen, weil sie Staatsmänner sind; während im Obrigkeitsstaat Beamte den Staatsmann spielen müssen, weil und solange sie ein Regierungsamt haben. Zweifellos drohen auch diesem System eigene Gefahren und Schwächen. Der geschickte und skrupellose Demagoge kann gelegentlich über den Weitblick und das Verantwortlichkeitsgefühl des echten Staatsmannes triumphieren; die Kurzsichtigkeit eines engen Fraktionsgeistes wird oft die Neigung haben, sein augenblickliches Machtinteresse mit den Forderungen des Staatswohles zu verwechseln, wie eine obrigkeitliche Beamtenregierung die Erhaltung ihrer Macht mit der Staatserhaltung identifizierte. Namentlich wenn der Übergang von dem einen zum anderen System sich unter dem Zwange äußeren Geschehens plötzlich vollziehen mußte ohne die traditionelle Gewöhnung eines allmählich entfalteten öffentlichen Lebens mit freier politischer Selbstbestimmung, dann werden solche Erscheinungen stärker hervortreten oder doch schreckhafter empfunden werden. Die Parteien und Fraktionen erliegen leicht dem ungewohnten Reiz ihrer neuen Macht, ehe noch die politische Schulung sie mit dem Bewußtsein der schweren Verantwortlichkeit für den Gebrauch dieser Macht durchdrungen hat. Darauf reagiert dann von der anderen Seite der Klageruf über die verhängnisvollen Schäden der „Politisierung" und die Forderung erneuter „Entpolitisierung". Und doch hat jene Politisierung noch kaum begonnen, und die beklagten Schäden sind in der Hauptsache Symptome des noch unentwickelten Anfangsstadiums. Die Politisierung des Volkes als Lebensbedingung des Volksstaates bedeutet, wie oben dargelegt, in erster Linie die Durchdringung breitester Volksschichten mit einheitlichem Nationalgefühl und starkem Staatsbewußtsein. Gerade durch solche wahre Politisierung, politische Volkserziehung wird ein weites Gebiet staat-

licher Lebensnotwendigkeiten dem Streit der Parteien und Fraktionen entrückt und zur gemeinsamen Grundlage der politischen Selbstbestimmung, zum Gemeingut des volksstaatlichen Lebens gemacht. Erst auf dieser gemeinsamen Grundlage differenzieren sich die Parteien nach der Verschiedenheit ihrer Anschauungen über die Wege und Ziele zur praktischen Erfüllung der gegenwärtigen Staatsaufgaben. Trotz des unvermeidlichen scharfen Kampfes um die politische Macht stehen sich also die Parteien des politisierten Volksstaates innerlich viel näher als die doktrinären und politisch verantwortungslosen Parteien des Obrigkeitsstaates. Gewiß ist mit alledem nicht die Gefahr jener Entartungserscheinungen des volksstaatlichen Lebens ein für allemal beseitigt; aber sie ist durch ein starkes Gegengewicht vermindert. Und diese Struktur des Gemeinlebens trägt mit der Möglichkeit der ihr eigenen Schäden zugleich die natürlichen Mittel ihrer Heilung in sich selbst.

Das nationale Einheitsgefühl und Staatsbewußtsein muß auf dem Boden der gemeinsamen politischen Selbstbestimmung zum wirksamen Gegengewicht gegen die wirtschaftlichen und sozialen Klassengegensätze werden, die als solche der voll entfalteten und hoch differenzierten Gesellschaftsstruktur natürlich innewohnen. Wird das politische Leben unter das Dogma des sozialen Klassenkampfes gezwungen, die politische Betätigung in unbedingte, also wiederum „gottgewollte Abhängigkeit" von dem Verhältnis zu den wirtschaftlichen Produktionsmitteln gestellt, so bedeutet dies in Wahrheit die Negation der politischen Freiheit und gesunder volksstaatlicher Entwicklung. Die politische Demokratie steht und fällt mit der Möglichkeit freier Zusammenarbeit aller Volksgenossen an den ihnen allen gemeinsamen Gegenwartsaufgaben des alle gleichermaßen umschließenden und erfassenden Gemeinwesens, das sie über die flüssigen Grenzen der Gegensätze sozialer Klassen und wirtschaftlicher Interessen hinaus in einer höheren Einheit verbindet. Der Gedanke staatsbürgerlicher Solidarität und Gleichberechtigung, den das Klassenkampfdogma verwirft, ist das Lebenselement volksstaatlicher Demokratie. Sie beruht auf dem Grundsatz der Gleichberechtigung aller Staatsbürger, nicht auf der Fiktion ihrer Gleichheit. Der scheinbare Widerspruch löst sich durch die Erkenntnis, daß es — jedenfalls im heutigen Entwicklungsstadium — völlig unmöglich ist, durch Rechtssätze die tatsächlichen Ungleichheiten gerecht zu werten und richtig zu erfassen. Auf dem Boden der Gleichberechtigung muß sich tatsächliche Tüchtigkeit und höherer Wert bewähren und zur Geltung bringen. Aber der entscheidende Gesichtspunkt der Wertung ist für den Volksstaat nicht das schrankenlose Interesse des einzelnen oder der Klasse, sondern das Gemeininteresse und die Solidarität der Volksgesamtheit. In diesem Sinne muß auch die politische Demokratie als solche sozial bestimmt sein, die Solidarität der sozialen Gesamtheit gegen die Selbstsucht von einzelnen und Klassen kraftvoll schützen, den sozialen und politischen Aufstieg der für die Gesamtheit wertvollen Kräfte weitherzig offenhalten und fördern, und ihre stärksten Wurzeln: Staatsbewußtsein und Bürgersinn in den breiten Massen nicht verdorren lassen.

Die Erkenntnis, daß rechtliche Differenzierungen die tatsächlichen Verschiedenheiten des politischen und sozialen Wertes der einzelnen und der Klassen nicht richtig und gerecht zu erfassen vermögen, widerlegt auch den Einwurf, daß das demokratische System rein mechanisch oder „formal" auf die leblose Zahl gestellt sei. Man empfiehlt demgegenüber eine Organisation nach dem sozialen Werte der verschiedenen Berufe und Stände, der schaffenden Arbeit, Sachverständigenparlamente und andere mehr oder minder modernisierte Aufmachungen des alten Gedankens berufsständischer Vertretung. Da Demokratie und politischer Parlamentarismus wirklich existieren und, wie alles Wirkliche, von Schwächen und Fehlern gewiß nicht frei sind, ist es leicht genug, diesen Schwächen und Fehlern die fleckenlose Schönheit und von allen irdischen Schlacken freie Vortrefflichkeit jener nur im Kopfe ihrer Verkünder existierenden Einrichtungen wirksam entgegenzustellen. Ohne Zweifel ist die Sachkunde von Vertretern schaffender Arbeit und wichtiger Berufe für das Gemeinwesen von höchstem Werte; sie werden selbstverständlich bei jedem geeigneten Anlaß zu Rat zu ziehen sein. Aber sobald sie nicht durch die natürliche Bedeutung ihrer Erfahrungen und ihrer Gründe zur Geltung kommen sollen, sondern durch ein rechtlich normiertes Stimmgewicht, fordert man die Schaffung eines unmöglichen „richtigen" Rechts, stellt dem Recht eine Wertungsaufgabe, die es nicht zu lösen vermag, und verfällt damit in wahr-

haft unfruchtbaren Formalismus. Schon die rechtliche Abgrenzung und richtige Erfassung heutiger Berufsstände ist kaum befriedigend möglich; vollends unmöglich eine sachgemäße Verteilung der einem jeden von ihnen zukommenden Stimmenzahl, die ihrem sozialen Werte entspräche. Da hüllt sich dann die Willkür in die Formen des Rechtes und schafft Bevorrechtungen oder Entrechtungen von Klassen und Interessen. Man zerstört die Demokratie, ohne sie durch eine höhere und bessere Ordnung zu ersetzen.

Im übrigen decken sich zwar volksstaatliche Organisation und parlamentarisches Regierungssystem begrifflich keineswegs. Vielmehr hat sich dieses aus aristokratischen und plutokratischen Stadien heraus besonders kraftvoll entwickelt. Und die Demokratie hat sich auch in anderen als parlamentarischen Formen organisiert; es fehlt sogar nicht an gewissen Reibungspunkten und Gegensätzen zwischen dem demokratischen und dem parlamentarischen Prinzip. Dennoch ist die parlamentarische Demokratie heute die verbreitetste und bewährteste volksstaatliche Organisationsform für große politische Verhältnisse. Das ihr für solche Verhältnisse allein gegenüberzustellende System der amerikanischen Präsidentschaftsverfassung hat, wie gerade neueste Vorgänge deutlich zeigen, im Mangel des parlamentarischen Regierungssystems seine bedenklichste Schwäche. Doch ist die Behandlung des Parlamentarismus anderen Teilen dieses Werkes vorbehalten. Ein verhängnisvoller Wahn ist es, Demokratie und Parlamentarismus als angeblich „westliche“ Bildungen in Gegensatz zu deutscher Eigenart stellen zu wollen. In ihnen entfaltet sich das Leben des heutigen Volksstaates überhaupt. Wohl entwickelt ihn jedes kräftige Volk nach seiner Eigenart; aber alle diese Verschiedenheiten sind doch nur Nuancen eines gemeinsamen Entwicklungszuges unserer Kulturwelt. Sich von dieser Entwicklung auszuschließen, hat für Deutschland schon schwerstes Leiden bedeutet; es würde in seiner jetzigen Lage politischen Selbstmord bedeuten; Selbstmord nicht in stolzem Selbstbewußtsein, sondern aus nationaler Schwäche und politischer Unfähigkeit.

---

4. Abschnitt.

Preußen, Bayern und die Reichseinheit.

Von Dr. Friedrich Zahn,

Präsident des Bayerischen Statistischen Landesamts und Universitätsprofessor.

Inhalt:

Literatur:

F. Rachfahl, Preußen und Deutschland. Tübingen 1919. — A. Hesse, Grundlagen des Wirtschaftslebens von Ostpreußen. (Sammelwerk) 1916—1918. — O. Brandt und O. Most, Heimat- und Wirtschaftskunde für Rheinland und Westfalen. Essen 1914. — M. Faßbender, Westdeutschland los von Preußen? Berlin 1919. — F. Zahn, Bayern und die Reichseinheit. München 1919. — F. Zahn, Bayern in der deutschen Volkswirtschaft. Berlin 1919. — O. Ballerstedt, Großpreußen und Reichszertrümmerung. München.

1. Das Problem der Reichseinheit.

Das Unvermögen der alten deutschen Kaisermacht, die großen Lehensträger rechtzeitig einer gesamtstaatlichen monarchischen Zentralgewalt unterzuordnen, wie solches in England und Frankreich geschehen ist, das im deutschen Volke stark ausgeprägte Heimatgefühl, welches eine politische Absonderung nach Stammesteilen begünstigte, und das persönliche Treueverhältnis zu den jeweiligen Landesfürsten haben die staatliche Konsolidierung des deutschen Volkes nicht auf

gesamtstaatlich-nationaler, sondern auf stämmisch-dynastischer Grundlage sich vollziehen lassen, welches auch durch gelegentliche Verwischung der Stammesgrenzen nicht beeinträchtigt wurde. Diese partikulare Zersplitterung wurde noch verstärkt durch die Glaubensspaltung zu Beginn des 16. Jahrhunderts, da nach dem Grundsatz „cuius regio, eius religio" die Reformation nur länderweise Eingang fand, so daß zu staatlichen, stämmischen und dynastischen Gegensätzen noch konfessionelle hinzutraten.

Bei dieser Gestaltung der innerpolitischen Verhältnisse in Deutschland wären wir nie zur Errichtung eines lebenskräftigen deutschen Gesamtstaates gelangt, der allein eine Erfüllung unserer völkischen Ideale, die unter dem Drucke der napoleonischen Fremdherrschaft erwachsen waren, allein ein großzügiges Wirtschaftsleben verbürgte, wenn nicht, abseits vom alten Reichsgebiet, der Aufbau des brandenburgisch-preußischen Staates neue Wege gewiesen hätte.

Preußen ist kein Stammesstaat und entbehrt des großen Gewichtes des Stammesbewußtseins und der Stammestradition (Th. Zorn). Das preußische Volkstum ist ein Ergebnis der von den brandenburgischen Fürsten und dem Deutschen Orden jenseits der Elbe betriebenen deutschen Kolonisation, welche eine Auslese der besten Kräfte aus dem alten Reiche darstellt und somit gesamtdeutsch ist. Die dabei erfolgte Aufsaugung altslavischer Stämme war dem Deutschtum keineswegs abträglich. Sie vollzog sich als eine Blutmischung glücklichster Art, wie sie besser kaum im alten Römerreich und in England vor sich gegangen ist. Auch auf konfessionellem Gebiete war Preußen dank der von seinem Fürstenhause geübten Toleranz neutral.

Geeint aber wurde das preußische Volk durch ein Staatsgefühl, das zwar äußerlich nur dynastisch-staatlich begründet war, in der Tiefe aber auf einer ganz neuen erhabenen Denkweise beruhte, welche die Unterordnung des Einzelwillens unter den Gemeinschaftszweck zum selbstverständlichen Pflichtgebot machte. Dieser Geistesrichtung und der rastlos in ihrem Sinne tätigen Arbeit Friedrich Wilhelms I. und Friedrichs des Großen verdankt Preußen sein unermüdliches, unbestechliches Beamtentum, das in strenger Sachlichkeit seinen Aufgaben gerecht wird, seine soziale Fürsorge und seine vorbildliche Heeresorganisation. Damit errang sich Preußen das sittliche Recht und die physische Kraft zu großstaatlicher Entwicklung und zur Führung in Deutschland. Sein Weg ging in ruhmreichem Aufstiege bis zur Gründung des Deutschen Reiches, wobei es Bismarcks weiser Politik gelang, den in allen deutschen Gauen mächtigen Drang nach der Reichseinheit mit den partikularen Interessen der Einzelstaaten zu versöhnen. Die neue Reichseinheit auf streng föderativer Grundlage beschränkte zwar den politischen Eigenwillen der Einzelstaaten, ließ ihnen daneben aber genügend Raum für eine selbständige Entwicklung und brachte jedem die Vorteile eines Großstaates und damit die Möglichkeit auf den Gang der europäischen und Weltereignisse Einfluß zu gewinnen. Reichsheer und -flotte sowie die auswärtige Vertretung des Reiches boten dem einzelnen Deutschen in der Heimat wie in der Fremde weit wirksameren Schutz, als es ein isolierter Einzelstaat vermocht hätte, und dazu mit geringeren Kosten. Die Handelspolitik des Reiches sicherte den Einzelstaaten den Absatz im Innern des Landes, erschloß ihnen den Absatz im Auslande und ermöglichte die Einfuhr ausländischer Rohprodukte.

Ebenso ergaben sich im Zusammenhang mit der Reichseinheit wertvolle politische Errungenschaften auch nach innen. Zu den wichtigsten gehören die staatsrechtliche Gleichstellung aller Deutschen in den einzelnen Bundesstaaten, das einheitliche Bürgerliche und Straf-Recht, die einheitliche Zoll-, Handels-, Gewerbe- und Sozialgesetzgebung, die einheitliche Ordnung des Maß-, Münz- und Gewichtssystems, die Feststellung einheitlicher Grundsätze über die Emission von Papiergeld, über das Bank- und Versicherungswesen, den Patent- und Gebrauchsmusterschutz, die Einheit der amtlichen Statistik auf föderativer Grundlage und die trotz einzelstaatlicher Regelung in der Praxis erreichte Angleichung des Unterrichts- und Verkehrswesens der Einzelstaaten.

Diese staatlichen Einrichtungen, die bald im ganzen Reiche mit der in Preußen heimischen Integrität und Präzision gehandhabt wurden, boten die Voraussetzung für eine hemmungslose Entfaltung des deutschen Wirtschaftslebens. Dieses nahm denn auch im Zusammenhang mit den gewaltigen neuzeitigen Fortschritten der Industrie- und Verkehrstechnik einen geradezu unerhörten Aufschwung. Beispielsweise stieg die Kilometerlänge der Eisenbahnen von 26 500 im Jahre 1875 auf 62 443 im Jahre 1917, die Stein- und Braunkohlenproduktion erhöhte sich von 16,7 Millionen

Tonnen im Jahre 1860 auf 277,3 Millionen Tonnen im Jahre 1913, die Zahl der in gewerblichen Betrieben tätigen Personen hat sich von 1882—1907 verdoppelt, in den Großbetrieben (51 und mehr Personen) sogar verdreifacht. So vollzog sich in Deutschland ein umfassender Industrialisierungsprozeß, der allmählich alle größeren Bundesstaaten in seinen Bann zog. Die Industrie gewann nicht nur an ihren altgewohnten Standorten (Sachsen, Rheinland, Westfalen usw.) gewaltig an Ausdehnung, auch die kohle- und eisenarmen Gebiete des Südens, namentlich Bayern, wurden ihr erschlossen. Gute Verkehrsverhältnisse schufen für die fehlenden Bodenschätze einen Ausgleich. Deutschland wurde aus einem Agrarstaate zu einem überwiegenden Industriestaat. Die dadurch bewirkte Vermehrung der Arbeitsgelegenheit hatte neben dem Rückgang der Sterblichkeit, besonders dem Rückgang der Säuglingssterblichkeit, eine der größten Errungenschaften der modernen Hygiene, eine gewaltige Bevölkerungszunahme zur Folge. Die Bevölkerung wuchs von 1871—1910 um 58,1%, wobei stark industrielle Reichsteile noch weit höhere Vermehrungssätze aufwiesen: Westfalen 132,4%, Rheinprovinz 99,0%, Königreich Sachsen 88,0%.

Aber die Industrialisierung hatte auch ihre schmerzliche Kehrseite. Sie förderte die Ausbreitung einer materialistischen Denkweise, welche die wirtschaftlichen Interessen als einzig maßgebend erachtete und die volle Auswirkung des preußischen Pflichtgedankens verhinderte. Daher gelangte der sittliche Kern des deutschen Nationalgefühls nicht zu voller Geltung im Reiche. Das Nationalbewußtsein blieb, im Gegensatz zum Deutschtum in Österreich und im Baltikum, im Staatsbegriffe stecken und ließ die große Masse der Zuwachsbevölkerung, meist industrielles Proletariat, unbefriedigt. Diesem aber erschien der Staat nur als das Herrschaftsorgan der Kapitalisten, nicht als das höchste Symbol völkischer Geschlossenheit. Allmählich allerdings bewirkten die großartigen Leistungen der Arbeiterschutzgesetzgebung und Sozialversicherung, die steigende Wohlstandsmehrung der unteren Volksklassen und die größere Einflußnahme der sozialdemokratischen Partei auf die Reichspolitik eine Wandlung im Sinne größerer Reichsfreudigkeit.

Daher erlebten wir auch zu Kriegsbeginn das große Wunder der nationalen Einigung aller Deutschen, welche für unsere Feinde, die mit einem Zerfall der Reichseinheit und innerpolitischen Schwierigkeiten gerechnet hatten, eine schwere Enttäuschung bedeutete. Ihrem Vernichtungswillen gegenüber zeigten die Bundesstaaten, die deutschen Stämme, die Konfessionen, die sozialen Klassen, die wirtschaftlichen Interessengruppen, die politischen Parteien in edlem Wetteifer eine vorbildliche Geschlossenheit. Die straffe Konzentrierung aller Volkskräfte in der sog. Kriegswirtschaft, die Organisation des Ernährungswesens, die Kriegssozialpolitik wurden nebst dem Heldenkampf des Heeres und der Flotte als höchste Leistungen deutschen Gemeinschaftswillens empfunden.

Leider aber wollte es das Schicksal, daß gerade von dieser großartigen organisatorischen Tätigkeit eine Gefährdung des Reichsgedankens und damit auch der deutschen Einheit ausging. Die große Bedeutung Berlins als Verwaltungs- und Kapitalszentrum brachte es mit sich, daß fast sämtliche Zweige der Kriegswirtschaft, die auf immer weitere Gebiete des wirtschaftlichen Lebens ausgedehnt wurden, in der Reichshauptstadt konzentriert wurden. Dort aber vergaß man bald infolge der wachsenden Lebensnot einerseits, der steigenden Gewinne aus Heeresaufträgen und dem Betriebe der „Kriegsgesellschaften" andererseits die anfangs so hoch bewerteten vaterländischen Ideale. Der zurückgedrängte Materialismus erwachte aufs neue und steigerte sich bis zu einer in Deutschland bisher unbekannten Schamlosigkeit. Der Krieg wurde zum Geschäft, auch für einen großen Teil des an der Kriegswirtschaft beteiligten Beamtentums. Damit wurde der Überzentralisierung der Verwaltung, welche dem föderativen Geiste der Reichsverfassung widersprach, als Kriegsnotwendigkeit aber geduldet worden war, auch noch die sittliche Grundlage entzogen, so daß die nichtpreußischen Bundesstaaten die Tätigkeit der Berliner Zentrale mit steigender Erbitterung, ja allmählich mit offenem Preußenhaß verfolgten.

Ferner hatte die Kriegsnot auch ein Wiedererwachen der sozialen Gegensätze und eine weitgehende Unzufriedenheit der unteren Volksschichten zur Folge, die in merkwürdiger Begriffsverwirrung weniger gegen die Blockademaßnahmen unserer Feinde als gegen die eigene Obrigkeit und die Arbeitgeber sich richtete. In Lohnkämpfen und politischer Opposition erstickte das nationale Bewußtsein. Da zudem die Reichsleitung ständig an Vertrauen verlor, wuchs die Gefolg-

schaft der Sozialdemokratie immer mehr an, so daß sie es wagen konnte, die bisherige Ordnung zu stürzen und ihre Partei an die Spitze des Reiches zu bringen.

Diese Wendung bedeutete für die Reichseinheit im föderativen Sinne eine neue schwere Gefährdung. Denn die Sozialdemokratie, welche grundsätzlich mit Stammes- und religiösen Gefühlen nicht rechnet, ging noch weit über den wirtschaftlichen und administrativen Unitarismus der bisherigen Reichsleitung hinaus und schickte sich an, das Reich in einen Einheitsstaat auch im staatsrechtlichen Sinne zu verwandeln. In der neuen Reichsverfassung sind den Bundesstaaten, die nunmehr „Länder" heißen, alle ihnen bisher verbliebenen Hoheitsrechte genommen und auf das Reich übertragen worden. Den Ländern ist nur eine beschränkte Vertretung im Reichsrat zugestanden. Tatsächlich erstreben nicht Wenige sogar eine Aufhebung sämtlicher staatlicher Grenzen, unter Auflösung der einzelstaatlichen Landtage, und eine einheitliche Regierung des ganzen Reiches von einer Zentralstelle — Berlin — aus, wobei den neu zu bildenden Reichsprovinzen eine gewisse Autonomie gewährt werden soll.

Diese Bestrebungen riefen in den „Ländern" lebhaftesten Widerspruch hervor. Nicht nur daß die Bevölkerung, auch nach dem Ausscheiden der Fürstenhäuser, an ihrer staatlichen Selbständigkeit mit altererbten Stammesgefühlen hing, den neuen Machthabern, die ihren radikalen Parteigenossen gegenüber so machtlos waren, brachte man ein noch weit größeres Mißtrauen entgegen als den Vertretern des alten Systems. Namentlich in Bayern, vor allem in der bodenständigen, katholischen Bauernschaft Altbayerns, hat die überlieferte Abneigung gegen Preußen unter dem Eindruck der Berliner Regierungsmethoden derart überhand genommen, daß eine Mentalität geschaffen ist, welche die Begriffe Berlin, Preußen und Deutsches Reich einander gleichsetzt und auf eine Loslösung vom Reiche und Angliederung an die stammesverwandten deutsch-österreichischen Alpenländer hindrängt.

Auch wirtschaftliche Besorgnisse haben die Reichsfreudigkeit in Bayern erschüttert, da durch die Gebietsabtretungen die Betriebsstoffbelieferung der bayerischen Industrie und Landwirtschaft und die Versorgung der Bevölkerung mit Brotgetreide und Zucker gefährdet ist. An diesem Punkte hat nun ein Liebeswerben der Entente eingesetzt, welches, von der überlieferten Rheinbundpolitik ausgehend, Bayern die Weiterentwicklung seiner Volkswirtschaft auf den bisherigen Grundlagen zu garantieren scheint. Unabhängig davon sind noch Loslösungsbestrebungen in der Pfalz im Gange, die eine Teilerscheinung der rheinischen Separationsbewegung ist.

Auf die Rheinlande hat nämlich die Erschütterung des preußischen Staatsgefühls, bedingt durch das Ausscheiden der Hohenzollern und die Wirksamkeit der neuen Berliner Machthaber, besonders nachteilig eingewirkt. Am Rhein hatte man sich nie so recht preußisch gefühlt. Erst seit der Reichsgründung, deren wirtschaftliche Folgen in hohem Maße gerade den Rheinlanden zugute kamen, und der Wiederherstellung des deutschen Kaisertums hatte eine gewisse Annäherung an Altpreußen stattgefunden. Dadurch, daß der preußische König auch deutscher Kaiser geworden war, hatten die Rheinländer im Geiste an die in ihrer Heimat so lebendigen Traditionen karolingischer und habsburgischer Kaisermacht Anschluß gewonnen. Demgegenüber verblaßten die Erinnerungen an manche altpreußische Beamtenwillkür und an den Kulturkampf, der im katholischen Rheinlande große Erbitterung gegen Preußen hervorgerufen hatte. Nun aber war das Kaisertum dahin, seinen Platz hatten neue unheimliche Gewalten eingenommen, von deren Seite ein neuer Kulturkampf drohte. Hoffmanns törichte Kulturerlasse riefen einen allgemeinen Entrüstungssturm hervor. Auch glaubte man sich in sämtlichen besetzten Gebieten links des Rheins hinsichtlich der Belieferung mit Nahrungsmitteln vernachlässigt. So erwuchs der Gedanke, aus der Rheinprovinz und Westfalen eine selbständige Republik zu bilden, an die gegebenenfalls auch Rheinhessen, Hessen-Nassau und die Pfalz angeschlossen werden könnten. Diese Staatenbildung war ursprünglich im Rahmen des Reiches gedacht. Der Plan nahm aber allmählich einen reichsfeindlichen, wenn auch nicht deutschfeindlichen Charakter an und erfreute sich, ebenso wie die bayerischen Separationsbestrebungen, verdächtigen Wohlwollens seitens der Franzosen. Auch das Schlagwort „Lotharingien" ist bereits gefallen. Man träumt von einem Staate, der das ganze Rheingebiet von der Schweiz bis Belgien umfassen soll, und erinnert sich der gewaltigen Kulturkräfte dieser

Landschaft, welche die Heimat der Gotik und die geistige Werkstätte der Hochscholastik gewesen ist.[1])

Andere Absonderungsgelüste in Preußen-Hannover, Erfurt gefährden wenigstens nicht die Reichseinheit. Auch die in Ostpreußen auf Anschluß an die Baltischen Staaten gerichteten Tendenzen dürften bei der gegenwärtigen einseitigen Ententeorientierung dieser Staaten einstweilen erledigt sein.

So steht das Deutsche Reich nach den von der Entente erzwungenen Abtretungen vor der Gefahr neuer Gebietsverluste durch freiwillige Loslösungen. Diese würden einen endgültigen Sieg des partikularen über den Reichsgedanken bedeuten, die allmähliche Auflösung des Reiches zur Folge haben und damit uns für immer den Rahmen rauben, in welchem eine deutsche Wiedergeburt möglich ist. Das ohnehin schwach entwickelte Nationalbewußtsein, das z. Zt. seines sittlichen Kernes entbehrt, würde vollends verschwinden. Die Auslandsdeutschen, welche ihr Volkstum vielfach weit besser wahren, würden in der ihnen feindlichen Welt jeden Rückhalt verlieren und gezwungen sein, allmählich in ein fremdes Volkstum hinüberzugleiten. Was aber dieser Verlust bedeutet, das sagt uns die einfache Tatsache, daß von unserem Volke, das fast 100 Millionen zählt, nur etwa 58 Millionen im Reiche leben, die anderen aber im Auslande. Diese würden uns fehlen, wenn wieder einmal Deutschlands Stunde schlägt.

Daher muß die unitarische Reichspolitik, der allein wir alle Absonderungsgelüste verdanken und die der deutschen Geschichte und den inneren Volkskräften widerspricht, auf ein vernünftiges Maß zurückgeschraubt werden. Wenn auch, um neue Erschütterungen zu vermeiden, eine rein föderative Politik einstweilen nicht in Frage kommt, so muß doch auf dem Wege weitgehendster Dezentralisierung den Ländern ein gewisses Maß von Selbstverwaltung zugestanden werden. Auf diesem Wege aber bedarf es einer sicheren, zielbewußten Führung und einer Neubelebung des entschwundenen Pflichtgedankens, und beides kann nur, wenn die Erfahrungen einer ruhmreichen Vergangenheit uns nicht trügen, von Preußen seinen Ausgang nehmen. Die Reichseinheit ist unmittelbar mit der staatlichen Einheit Preußens verbunden. Nur ein starkes Preußen verbürgt das Weiterbestehen des Reiches, daher darf Preußen um keinen Preis zerstückelt werden.

2. Die Bedeutung der staatlichen Einheit Preußens.

Die Stärke Preußens, das heute noch immer 36,0 Millionen Einwohner zählt und 298 696 qkm umfaßt, gegen 40,1 Millionen Einwohner und 348 779 qkm vor Kriegsbeginn, beruht, abgesehen von den aus einer großen Vergangenheit hinüberwirkenden Kräften, auf dem harmonischen Zusammenschluß seiner in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht so verschiedenen Landesteile, die vereinzelt wenig bedeuten, vereinigt aber und von dem noch immer vorzüglichen Beamtentum geleitet dem Staate fast völlige Autarkie gewähren.

Hierbei sind gerade die Randgebiete Ostpreußen und Rheinland-Westfalen von größter Bedeutung.

Ostpreußen sowie Pommern und die jetzt größtenteils verlorenen Provinzen Westpreußen und Posen sind ausgesprochene Agrarländer mit schwacher gewerblicher Entwicklung. Weitaus der größte Teil der Bevölkerung lebt von der Landwirtschaft, in Ostpreußen im Jahre 1907 53,2%. Die Stadteentwicklung ist schwach. In der ländlichen Besitzverteilung überwiegen die Großgüter. Von 100 der gesamten Wirtschaftsfläche Ostpreußens entfielen im Jahre 1907 auf die Größenklasse „200 und mehr ha“ 28,8, in Pommern gar 47,2%. Dieser sozialen Struktur entspricht eine aristokratisch monarchische Denkweise, die in der Zusammensetzung der politischen Parteien zum Ausdruck kommt. Die Ostprovinzen stellten bei den Wahlen für das preußische Abgeordnetenhaus im Jahre 1913 etwa die Hälfte aller konservativen Abgeordneten. Auch bei den Neuwahlen im Jahre 1919 wurden die meisten Stimmen für die Deutschnationale Volkspartei und Deutsche Volkspartei in den preußischen Ostprovinzen abgegeben. Endlich ist die Bevölkerung Ostpreußens und der anderen noch im preußischen Staatsverbande verbliebenen Ostprovinzen überwiegend evangelisch.

[1]) Martin Spahn, Das linke Rheinufer, in Heft 6 der Süddeutschen Monatshefte 1919.

Ganz anders Westfalen und die Rheinprovinz, deren Wirtschaftsleben durch die Industrie bestimmt wird. Schon im Jahre 1882 betrug der Anteil der Industriebevölkerung an der Gesamtbevölkerung Westfalens 46,80%, 1907 bereits 48,98%. Im Rheinland wuchs er von 47,69% auf 54,48%.

Das Ruhrbecken lieferte im Jahre 1911 61,91% der gesamten Kohlenproduktion Preußens. Auch die landwirtschaftliche Besitzverteilung ist ganz anders als im Osten. Im Rheinland entfallen auf die Größenklasse „5—20 ha" 42,7% der Wirtschaftsfläche, in Westfalen 37,5%. Die Städteentwicklung ist außerordentlich groß. Von den 33 Städten Preußens mit über 100 000 Einwohnern liegen 14 in Rheinland-Westfalen, $^1/_3$ der Bevölkerung der Rheinprovinz besteht aus Städtebewohnern. Überall überwiegt das katholische Bekenntnis. Demnach erklärt es sich, daß in Rheinland-Westfalen nur die Parteien des Zentrums und der Sozialdemokratie größeren Anhang finden.

So ergänzen sich die östlichen und westlichen Landesteile Preußens auf das glücklichste. Die landwirtschaftlichen Überschußgebiete des Ostens finden im Westen, der sich nicht selbst ernähren kann, bequemen Absatz und erhalten dafür von dort die ihnen fehlenden Mineralien und Industrieerzeugnisse. Auch auf politischem Gebiete findet ein günstiger Ausgleich statt. Dem aristokratischen Osten hält der demokratische Westen die Wage und umgekehrt.

Die starke industrielle Entwicklung Rheinlands und Westfalens hatte auch eine gewaltige Erhöhung der finanziellen Leistungsfähigkeit dieser Provinzen zur Folge. Es entfielen nämlich im Jahre 1914 von Preußens gesamtem Einkommensteuerbetrage 31,3% allein auf Rheinland-Westfalen, während ihr Bevölkerungsanteil nur 28,0% betrug.

Rheinland und Westfalen sind also für den preußischen Staatshaushalt und damit für die Existenz des Staates überhaupt von ausschlaggebender Bedeutung. Ohne sie hätte Preußen niemals seine einstige Machtstellung erringen, niemals die hohen Kulturaufgaben erfüllen können, für die ihm der deutsche Osten, einschließlich seiner jetzt polnisch gewordenen Teile, ewige Dankbarkeit schuldet. Nur die finanziellen Überschüsse der Westprovinzen machten es dem preußischen Staate möglich, dem Bildungswesen des Ostens immer höhere staatliche Unterstützungen zuzuführen. Das Ergebnis dieser Politik war eine gewisse Gleichförmigkeit der Ausgaben für das Bildungswesen in ganz Preußen. Im Jahre 1906 stellten sich im Osten die Pro-Kopfausgaben auf 40 bis 45 M., im Westen auf 50—54 M.[2]) Die Loslösung der Rheinlande, wie überhaupt die Zerstückelung Preußens, würde also dem blühenden Bildungswesen des deutschen Ostens seine finanziellen Grundlagen entziehen und es auf das Niveau der benachbarten ehemals russischen Randstaaten herabdrücken.

Damit ist vom Standpunkt unserer Ostmark die Notwendigkeit der staatlichen Einheit Preußens entschieden erwiesen, denn es ist recht zweifelhaft, ob das Reich schlechthin an der Finanzierung des ostdeutschen Bildungswesens und der Versorgung der Ostmark mit Mineralien und Industrieerzeugnissen ebenso interessiert wäre wie der preußische Staat. Die Erhaltung des Deutschtums in den uns noch verbliebenen Ostprovinzen ist nur dann gewährleistet, wenn auch der preußische Staat erhalten bleibt.

Aber auch dem Westen gegenüber, welcher der preußischen Verwaltung an Stelle kleinstaatlicher Mißwirtschaft und des Elends eines durch zahllose Zollschranken behinderten Verkehrswesens seinen beispiellosen kulturellen und wirtschaftlichen Hochstand verdankt, ist Preußen immer noch der gebende Teil. Die Bildungsanstalten und Sammlungen der Landeshauptstadt bilden ein einzig in der Welt dastehendes Kulturzentrum, für alle preußischen Landesteile wie für das übrige Deutschland, das bei einer Aufteilung Preußens rettungslos verfallen müßte.

Die Bedeutung der staatlichen Einheit Preußens geht also noch weit über die Interessen der Reichseinheit hinaus. Der preußische Staat ist auch der unentbehrliche Mittelpunkt für die Lebensnotwendigkeiten seiner Provinzen und der Hüter des Deutschtums im Osten, wo unsere nationale Zukunft liegt. Preußens Aufteilung würde nicht einmal partikularen Interessen Nutzen bringen, wofern diese richtig verstanden werden.

---

[2]) L. Sevin, Der Anteil des Ostens an der preußischen Bildungspolitik, aus Deutscher Bote 1912, Nr. 102.

3. Bayern und die Reichseinheit.

Während Preußen als selbständiger Staat eine gewisse Autarkie besitzen würde und auch außerhalb des Reichsverbandes weiterbestehen könnte, würde für Bayern mit seinen 7,0 Millionen Einwohnern gegen 6,8 Millionen vor Kriegsbeginn, namentlich für seine altbayerischen Teile die Loslösung vom Reiche geradezu eine Katastrophe bedeuten. Bayerns Binnenlage, die Länge und der größtenteils mangelnde natürliche Schutz seiner Grenzen zwingen es zur Anlehnung an eine Großmacht, ebenso wie seine ungünstige Verkehrslage fern vom völkerverbindenden Meere, fern von den Hochstraßen des Weltverkehrs, seine Armut an Kohle und Eisen es hinweisen auf wirtschaftliche Bündnisse mit den Nachbarstaaten.

Diese Erkenntnis war bereits vor hundert Jahren in Bayern weit verbreitet. Man hatte damals mit Bayerns Selbständigkeit sehr trübe Erfahrungen gemacht: Landwirtschaft und Gewerbe lagen darnieder, die Wanderungsverluste waren sehr groß. Aus guten Gründen betrieb man gerade in Bayern den Eintritt in den Zollverein besonders eifrig, der ja die Vorstufe der späteren Reichseinheit gewesen ist.[3]) Erst diese Anlehnung Bayerns an den deutschen Norden hat seinem Wirtschaftsleben zu jenem Aufschwunge verholfen, der auch in den Kriegsjahren fortdauerte, und sie verbürgt ihm noch heute die Hoffnung eines neuen Aufstieges.

Der Reichsanschluß hat Bayern alle die oben genannten politischen und kulturellen Vorteile gewährt, deren Erreichung nur dank dem Zusammenwirken aller Reichsteile unter der weitschauenden Führung Preußens möglich war, und das Land in den Schnittpunkt des europäischen Verkehrs gerückt. München wurde zum internationalen Güter- und Personenbahnhof. Das bayerische Wirtschaftsleben erfuhr einen gewaltigen Antrieb und konnte an dem allgemeinen Aufschwung der deutschen Volkswirtschaft teilnehmen, wenn es auch den Vorsprung, welchen Norddeutschland hatte, nicht einzuholen vermochte.

Vor allem konnte nun der Kohlen- und Eisenmangel ausgeglichen werden. Bayerns heimische Kohlenförderung (0,8 Millionen Tonnen) reichte nicht einmal für den Bedarf der bayerischen Staatsbahnen (1 Million Tonnen) aus. Sechs Siebentel des bayerischen Steinkohlenbedarfs, drei Fünftel des Braunkohlenbedarfs und fast den ganzen Eisenbedarf empfing Bayern aus anderen Reichsteilen, und zwar hauptsächlich aus dem Saar- und Ruhrgebiet. So konnte sich in Bayern eine selbständige Industrie entwickeln. Der Anteil der Industriebevölkerung an der Gesamtbevölkerung stieg von 28,3% im Jahre 1882 auf 33,3% im Jahre 1907. Zum Absatz ihrer Erzeugnisse aber, meist hochwertiger Fertigfabrikate, bedurfte die bayerische Industrie, da der bayerische Markt nicht genügend aufnahmefähig war, wiederum des übrigen Reiches sowie des Auslandes und des kaufkräftigen fremden Publikums, welches dank der deutschen Verkehrspolitik Bayern alljährlich zu Tausenden besuchte. Mit dieser Entwicklung der Industrie ging eine zunehmende Intensivierung der Landwirtschaft Hand in Hand. Zwar verminderte sich die landwirtschaftliche Bevölkerung von 2,68 Millionen im Jahre 1882 auf 2,66 Millionen im Jahre 1907, aber dem Boden wurden stets wachsende Erträge abgerungen — Roggen pro ha in dz 1871—1880: 11,5, 1913: 16,7; Kartoffeln 86 bzw. 124 —, der Viehstand wurde vermehrt und verbessert, Bayern wurde zu einem der bedeutendsten Molkereiländer der Welt. Diesen Aufstieg verdankt die bayerische Landwirtschaft mit der übrigen Reichshilfe. So der norddeutschen Kalizufuhr, welche im Mittel der letzten Jahre über 300 000 dz betrug. Auch der Bedarf an Kalkstickstoffen, schwefelsaurem Ammoniak, Futtermitteln und Betriebsstoffen wurde vorwiegend durch außerbayerische Zufuhr gedeckt. Auf Grund ihrer so erreichten Leistungsfähigkeit konnte die bayerische Landwirtschaft die heimische Bevölkerung in der Hauptsache ernähren und dazu noch beträchtliche Mengen an das übrige Reich abgeben. Während des Krieges wurden vor allem Vieh, Fleisch, Milch, Butter, Käse, Eier, Kartoffeln, Gemüse, Obst, Gerste, Bier, Hafer, Heu, Stroh und Holz für den Heeresbedarf und den übrigen Reichsbedarf abgeliefert. Andererseits aber blieb Bayern hinsichtlich der Versorgung mit Zucker, Brotgetreide, Mais und Fischen auf Zufuhren aus dem übrigen Reiche angewiesen.

---

[3]) v. Rieppel, Die wirtschaftliche Zugehörigkeit Bayerns zu Deutschland, aus: Der Waffenschmied Nr. 8/9. 1918.

Diese allgemeine Steigerung des Erwerbslebens bewirkte, wie auch sonst in Deutschland, eine starke Bevölkerungszunahme — 1871 4,8 Millionen, 1910 6,8 Millionen —, ohne daß aber der ganze Nachwuchs wegen der schwächeren Industrialisierung hätte aufgenommen werden können. Da war es nun höchst erfreulich, daß die bayerischen Auswanderer im übrigen Reichsgebiet unterkommen konnten, wo sie der deutschen Volkskraft nicht verloren gingen, sondern gute Bayern und gute Deutsche blieben.

Die schwächere Entwicklung der Industrie in Bayern hatte auch eine geringere steuerliche Leistungsfähigkeit zur Folge, die aber hinsichtlich der vom Reiche finanzierten staats-, wirtschafts-, sozial- und kulturpolitischen Aufgaben Bayern keine Nachteile brachte. Die Leistungen des Reiches kamen ja allen Einzelstaaten in gleicher Weise zugute, während ihre Beiträge nach der Leistungsfähigkeit verschieden waren. So war in der Zeit von Kriegsbeginn bis zum Ende des Jahres 1917 Preußen, dessen Anteil an der Reichsbevölkerung 61,9% betrug, mit 60,8% an der Erhebung sämtlicher Reichseinnahmen beteiligt, Bayern aber bei einem Bevölkerungsanteil von 16,6% mit nur 7,0%. Daraus folgt, daß Bayern auf sich selbst gestellt den bisher vom Reiche für das bayerische Staatsgebiet erfüllten Aufgabenkreis nur zu $^2/_3$ übernehmen könnte oder es müßte seine Steuerquellen in einem Maße ausschöpfen, daß die wirtschaftlichen und Steuerkräfte auf das Schwerste bedroht würden.

Nach alledem besteht kein Zweifel, daß Bayern mit seiner Reichszugehörigkeit recht gut gefahren ist. Gegenwärtig aber scheinen die Vorteile des Reichsanschlusses stark in Frage gestellt zu sein. Deutschland verliert infolge der Gebietsabtretungen ein Drittel seiner bisherigen Kohlenproduktion, wobei aus den uns noch verbliebenen Gruben große Kohlenmengen an die Entente abgeliefert werden müssen, es verliert ferner wichtige Überschußgebiete für Brotgetreide und Zucker. Einer rein rechnerischen Überlegung dürften also die wirtschaftspolitischen Lockungen der Entente recht annehmbar erscheinen, zumal auf diesem Wege noch eine Annäherung an die kohlen- und getreidereiche Tschecho-Slowakei erleichtert würde.

Demgegenüber darf nie vergessen werden, daß die Entente nur an einer Zertrümmerung der deutschen Einheit, ihrem wichtigsten Kriegsziele, keineswegs aber an der Wohlfahrt Bayerns ein Interesse hat. Eine im Sinne der Entente orientierte Politik würde die auf sie gesetzten Hoffnungen schwer enttäuschen.

Zudem bedarf es solcher Wege gar nicht, die jedem aufrechten Bayern als Verrat am deutschen Volkstum erscheinen müssen, da günstige Vorbedingungen für einen wirtschaftlichen Wiederaufbau Bayerns auch im Rahmen der Reichseinheit vorhanden sind. Vor allem kommt der Ausbau der bayerischen Wasserkräfte im Walchensee-Kraftwerk und im Bayernwerk in Betracht, der dem Lande voraussichtlich 1,8 Millionen Tonnen Kohle ersparen und seiner Versorgung mit elektrischem Strom, der besonders für Bayerns zahlreiches Kleingewerbe von größter Bedeutung ist, dienen wird. Ferner steht die Anlage des Donau-Main-Rhein-Großschiffahrtsweges in Aussicht. Seine Ausführung würde Bayern den Anschluß an die Nordsee und an das Schwarze Meer sichern und es zum Eingangs- und Ausfalltor des neuen südöstlichen Weltverkehrs machen. Bayerns bisherige Binnenlage verspricht dann zu einem Vorzug zu werden als Brücke zwischen dem Nordosten und Südosten Europas.

So wird auch heute noch Bayern durch sein wohlverstandenes Selbstinteresse auf die Einheit des deutschen Volkes verwiesen, welche das Gesetz unseres Blutes, unserer Geschichte, unseres bisherigen Wohlstandes ist. Im Rahmen des hoffentlich bald ausgiebig dezentralisierten deutschen Einheitsstaates wird Bayern nicht nur seine wirtschaftlichen Kräfte sondern auch seine Stammeseigenschaften weit besser zur Entfaltung bringen können, als in der Gemeinschaft neuer zweifelhafter und mißtrauischer Bundesgenossen, welche die Feinde von gestern sind. Der Grundton der künftigen bayerischen Politik sei deutsch, bayerisch nur die Schattierung.

---

5. Abschnitt.

Die übrigen Länder.

Von Dr. Hans Gmelin,
o. Professor der Rechte an der Universität Gießen.

I. Die Revolution in den Ländern Nord- und Süddeutschlands.

Für viele Deutsche bildete es eine schmerzliche Überraschung, daß aus der Revolution nicht ohne weiteres der deutsche Einheitsstaat geboren wurde. Sie lebten des Glaubens, daß mit dem Sturz der Landesfürsten auch die deutschen Einzelstaaten verschwinden müßten. Und doch war das Fortbestehen der Einzelstaaten eigentlich selbstverständlich; nicht nur deshalb, weil das Zusammengehörigkeitsgefühl der einzelstaatlichen Bürger doch nicht bloß auf der patriarchalischen Verknüpfung mit dem Landesherrn beruhte, sondern auch infolge der Wirkung eines allgemeinen politischen Gesetzes: in Staaten, deren Ansehen einen schweren Stoß erleidet, pflegen zentrifugale Tendenzen hervorzutreten. Auch das deutsche Reich konnte diesem allgemeinen Gesetz nicht entrinnen: der unglückliche Ausgang des Weltkrieges mußte Loslösungsbestrebungen hervorrufen. Die eigentümliche Organisation Deutschlands bewahrte indes das Reich vor den gefährlichen Folgen dieser Strömung: wäre das Reich ein Einheitsstaat gewesen, wären vielleicht Teile abgesplittert; aber die bundesstaatliche Gestaltung mit einem Hegemoniestaat ermöglichte, daß sich die Separationsbestrebungen nicht gegen das Reich als solches richteten, sondern gegen Preußen, das als Führerstaat zu Recht oder Unrecht für den Ausgang des Krieges verantwortlich gemacht wurde. So hatten die auf Loslösung aus dem preußischen Staatskörper abzielenden Bewegungen in einzelnen preußischen Provinzen und die Umwälzungen in den nichtpreußischen Staaten eine gemeinsame Wurzel, nämlich eben die Gegnerschaft gegen Preußen. Wenn auch keine Trennung vom Reiche beabsichtigt wurde, — nur die Münchner Bewegung nahm eine Zeitlang separatistische Färbung an, als Eisner drohte, Sonderfriedensverhandlungen einzuleiten —, so war doch der gegen das militaristische und reaktionäre Preußen sich wendende Ruf „Los von Berlin" einer Verstärkung der Reichseinheit nicht förderlich. Erklärte man doch z. B. damals in Baden die Militärkonvention mit Preußen für hinfällig und ging an die Wiedererrichtung einer badischen Armee.

Die preußen- und unbewußt reichsfeindliche Richtung der süddeutschen Volksbewegung wurde durch die demokratischen Reformen in Preußen und im Reiche keineswegs behoben, im Gegenteil: die Revolution in den südwestdeutschen Staaten war — abgesehen von ihrem preußenfeindlichen Zuge — durch ihren vorbeugenden Charakter gekennzeichnet: Die Bürgerlichen und auch ein gut Teil der Sozialdemokraten machten die Revolution mit, nicht, weil sie mit den eigenen Staatseinrichtungen unzufrieden gewesen wären, sondern um eine blutige Auseinandersetzung mit den Arbeitern zu verhüten und dadurch möglichst viel Einrichtungen des bestehenden Staates in den neuen hinüberzuretten; auch der rein vaterländische Gesichtspunkt sprach mit, daß man die aus einer Verschiedenheit der Staatsform der deutschen Staaten drohende Zerspaltung des Reiches vermeiden wollte. Einzelne Roheitsakte radaulustiger Elemente kamen vor, aber der Abschied der neuen Regierung von den Landesfürsten spielte sich in würdigen, ja herzlichen Formen ab, wie es sich für eine staatserhaltende Revolution geziemte, und es ist bezeichnend, daß in allen drei südwestdeutschen Staaten die ehemaligen Landesherrn ihren Wohnsitz in ihrem Lande behalten haben, daß auch der Großherzog von Hessen unangefochten in seiner Landeshauptstadt wohnen bleiben konnte, trotzdem er formell gar nicht abgedankt hat. Zu der radikalen Revolution in Preußen und in anderen norddeutschen Staaten mußte diese gemäßigte Volksbewegung von vornherein in scharfen Gegensatz geraten, und so wurde die Kluft zwischen den südwestdeutschen Staaten und Preußen tiefer als zuvor. Der Ruf „Los von Berlin" bedeutete nun die Abkehr von der im Fahrwasser der Unabhängigen treibenden Berliner Regierung der Volksbeauftragten.

Völlig anders gestaltete sich das Verhältnis der norddeutschen Staaten zum Reiche und zu Preußen: während die sehr fortgeschrittenen Einrichtungen der süddeutschen Staaten der Revo-

lution keine rechte Angriffsfläche boten, lagen die Voraussetzungen für die Umwälzung in den norddeutschen Staaten ähnlich günstig wie in Preußen: das Ziel der Revolution bildete in allen norddeutschen Staaten die Beseitigung überlebter Staatseinrichtungen, namentlich der Wahlrechtsbeschränkungen. Dazu kam die Verschiedenheit in der Zusammensetzung der Regierungen: in den südwestdeutschen Staaten (Württemberg, Baden, Hessen) bedingte die Gliederung der Bevölkerung und die Anpassungsfähigkeit der bürgerlichen Parteien, daß von Anfang an das bürgerliche Element bei der Bildung der Regierung als gleichberechtigt neben den Sozialisten erschien, in den norddeutschen Staaten dagegen (in den Hansestädten, in Sachsen wie in Thüringen) wurde infolge des starken zahlenmäßigen Übergewichts der Arbeiterbevölkerung und der viel schärferen Parteigegensätze das bürgerliche Element von den sich um die Herrschaft streitenden sozialistischen Parteien in den Hintergrund gedrängt. Daraus ergab sich für die öffentliche Meinung in den norddeutschen Staaten eine andere Stellungnahme zum Einheitsproblem als in Südwestdeutschland: sie war ziemlich einmütig dem Einheitsstaat günstig; denn einerseits standen die sozialistischen Parteien aus Tradition oder — wenn man will — Traditionslosigkeit auf dem Boden des Einheitsstaates, andererseits strebten auch die bürgerlichen Parteien demselben Ziele zu, da sie bei ihrer zahlenmäßigen Schwäche vom Reiche allein die Verhütung oder die Beseitigung der Diktatur des Proletariats in ihrem Staate erwarten konnten. Ein Gegensatz zwischen dem Reich und norddeutschen Staaten trat erst hervor, als das Reich sich unzweideutig auf den Boden der Demokratie stellte, in einzelnen norddeutschen Staaten aber die Unabhängigen die Oberhand gewannen und die Diktatur des Proletariats verkündigten.

II. Die Länder und das Reich.

Es war nicht eigentlich der deutsche Einheitsstaat, sondern gerade die bundesstaatliche Organisation des Reiches, die, wie sie die Loslösung von Reichsteilen verhütet hatte, Deutschland auch vor der Diktatur des Proletariats bewahrte. Wäre das Reich ein Einheitsstaat gewesen, so hätte der Berliner Vollzugsrat seine auf die Errichtung der einheitsstaatlichen Arbeiterdiktatur abzielende Politik vielleicht durchführen können. So aber stieß der Vollzugsrat bei seinem Versuch auf so kräftigen Widerstand bei den süddeutschen Staaten, daß der Rat der Volksbeauftragten sich genötigt sah, um die Lostrennung Süddeutschlands zu verhindern, auf Konferenzen mit den einzelstaatlichen Ministern in föderalistische und demokratische Zugeständnisse zu willigen. Indem die erste Konferenz (25. Nov. 1918) sich für Berufung der Nationalversammlung entschied, taten die Einzelstaaten den ersten Schritt zur Rettung des demokratischen Gedankens. So erwünscht dies Ergebnis einem Teile des Rats der Volksbeauftragten auch war, so waren diese doch nicht geneigt, die Kontrolle der Reichsregierung durch die Staaten als Dauereinrichtung hinzunehmen. Darauf läßt der von der Reichsregierung vergeblich verleugnete Verfassungsentwurf von Preuß schließen, der auf kürzestem Wege zum Einheitsstaat zu gelangen suchte. Der Verwirklichung dieses Zieles machte Preuß in sehr geschickter Weise die in Preußen zutage getretenen Loslösungsbestrebungen dienstbar; denn es war klar, wenn man in eine Zerschlagung Preußens willigte, mußte man auf der anderen Seite zur Erfüllung der gemeinsamen Aufgaben die Reichsgewalt stärken. Die Zustimmung der Einzelstaaten zu dieser Stärkung der Reichsgewalt hoffte Preuß durch die schon aus der Auflösung Preußens sich ergebende Abschaffung der preußischen Vormachtstellung zu erkaufen. Aber das war nur ein scheinbares Zugeständnis, denn die preußische Hegemonie im früheren Sinne war ja schon durch die Revolution hinfällig geworden.

In Süddeutschland gab man sich über die Tragweite des Preußschen Entwurfs denn auch keiner Täuschung hin; ein guter Teil der öffentlichen Meinung lehnte die Zerschlagung Preußens ab, einesteils, weil man daraus die Herabdrückung der Einzelstaaten zur Rolle von Selbstverwaltungskörpern befürchtete, andernteils, weil man in dem festgefügten preußischen Staate nach wie vor den besten Halt Deutschlands erblickte. Freilich herrschte keine volle Einmütigkeit in dieser Stellungnahme, denn in bayrischen Zentrumskreisen, die die von Preuß ebenfalls geplante Aufteilung Bayerns mit Entrüstung von sich wiesen, begünstigte man aus Rücksicht auf die rheinischen Parteigenossen den Gedanken einer Aufteilung Preußens, und auch in Hessen fand er Anhänger, weil er

die Wiedervereinigung der hessischen Landesteile in greifbare Nähe rückte. Aber wie sich die Süddeutschen auch zu der Auflösung Preußens stellten, in der Ablehnung des Einheitsstaates waren sie sich in ihrer großen Mehrheit einig. So führte der Preußsche Entwurf eine föderalistische Reaktion herbei, die sich namentlich in dem Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919 äußerte, in dem die Staaten das Recht erhielten, in dem sog. Staatenausschuß als der Nationalversammlung gleichberechtigter Faktor an der Gesetzgebung teilzunehmen.

In der wichtigsten Angelegenheit freilich, in der Verfassungsfrage, blieb der Staatenausschuß auf die Initiative beschränkt; die Beschlußfassung wurde der Nationalversammlung vorbehalten. Da war es von geringer Bedeutung, wenn der Staatenausschuß den Verfassungsentwurf in föderalistischem Sinn umarbeitete — die Verfassung mußte einen unitarischen Charakter bekommen, weil die Anhänger des Einheitsstaates in der Nationalversammlung das Übergewicht besaßen. Zwei äußere Momente entschieden den Sieg des Unitarismus: das eine war der Umstand, daß das Reich Gelegenheit erhielt, in verschiedenen Einzelstaaten, in denen die Diktatur des Proletariats sich durchgesetzt hatte — in den Hansestädten, in Braunschweig und in Bayern — die demokratische Regierungsform wieder herzustellen. Dadurch erfuhr das Ansehen des Reichs eine ähnliche Steigerung wie das Preußens, als es im Jahre 1849 die in verschiedenen deutschen Staaten ausgebrochenen Aufstände niederschlug. Indem gerade der bedeutendste Mittelstaat, Bayern, das am hartnäckigsten an seinen Hoheitsrechten, namentlich an der eigenen Militärverwaltung, festgehalten hatte, sich gezwungen sah, die Hilfe des Reichs zu erbitten, wurde der Weg für das einheitliche Reichsheer geebnet. Das andere Moment war der Friedensvertrag: die geringe Wehrmacht, die er Deutschland noch verstattete, konnte nicht anders als einheitlich eingerichtet werden; und die ungeheuren wirtschaftlichen und finanziellen Lasten, die er Deutschland aufbürdete, erforderten wiederum eine starke Zusammenfassung aller Kräfte.

III. Die Verfassungsfrage in den Ländern.

So blieb den Einzelstaaten — oder wie sie nun hießen — den Ländern nur ein geringer Spielraum, innerhalb dessen sie ihr Eigenleben gestalten konnten. Und nicht einmal selbständig gestalten konnten. Denn die ungeheure Erweiterung der Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung auch auf Gebiete, die bis dahin als ureigenste Gebiete der Landesgesetzgebung galten, ermöglichte es dem Reiche, jederzeit in den Bereich der einzelstaatlichen Gesetzgebung einzugreifen. Auch auf den Gebieten, die die eigentlichen Merkmale der Staatseigenschaft bilden, nämlich der verfassunggebenden Gewalt und der Gebietshoheit, sind der Selbständigkeit der Länder Schranken gezogen. Zu den wichtigsten Aufgaben, die den Staaten aus der Revolution erwuchsen, gehörte die Schaffung neuer Staatsgrundgesetze. Tatsächlich wurden noch Ende 1918 in den einzelnen Staaten im Verordnungswege Wahlordnungen für die Wahlen verfassunggebender Versammlungen auf dem Grundsatz breitesten Wahlrechts erlassen, und die Wahlen fielen insofern günstig aus, als sich in den wichtigsten Staaten (Bayern, Württemberg, Baden und Hessen) für die Zusammensetzung der Volkskammer eine merkwürdige Übereinstimmung mit den Parteiverhältnissen der Nationalversammlung ergab: nämlich immer eine bürgerliche Mehrheit; zugleich aber eine sozialdemokratisch-demokratische Mehrheit; so daß in diesen Staaten das Ministerium aus der gleichen Parteienkoalition hervorgehen konnte wie im Reiche. In einer Anzahl norddeutscher Staaten freilich (voran Sachsen, Braunschweig und die Hansestädte) erlangten entsprechend der Bevölkerungsschichtung die sozialistischen Parteien die Mehrheit, deren rücksichtslose Ausnützung nur durch den unüberbrückbaren Gegensatz zwischen den Mehrheitssozialisten und Unabhängigen und durch Rücksichten auf das Reich gehemmt wurde.

Trotz der im allgemeinen günstigen Parteigruppierung, die prinzipielle Konflikte zwischen dem Reich und den Ländern in der Verfassungsfrage ausschloß, ist die Aufgabe der Neuschaffung der Verfassung erst in wenigen Staaten gelöst worden. Diese Verzögerung erklärt sich namentlich daraus, daß es zweckmäßig erschien, den Erlaß der Reichsverfassung abzuwarten. Wenn endgültige Verfassungen vor dem Erscheinen der Reichsverfassung ergingen, wie das in Baden (21. März 1919) und in Württemberg (20. Mai 1919) geschah, so waren Widersprüche mit der Reichsverfassung

zu besorgen, und die Verfassung mußte nachträglich in Übereinstimmung mit der Reichsverfassung gebracht werden (daher in Württemberg neue Verfassung v. 25. September 1919). Unter diesem Gesichtspunkt war es gerechtfertigt, wenn man sich in den meisten Staaten vorerst mit vorläufigen Verfassungen begnügte (z. B. Hessen vorl. Verfassung v. 20. Febr. 1919). Allein, das Fehlen der Reichsverfassung bildete nicht den einzigen Grund für die Verschiebung des Verfassungswerkes. Das Beispiel Eisners, der mit dem Mittel der bayrischen vorläufigen Verfassung die Herrschaft des Proletariats vorbereiten wollte, wurde zwar in anderen Ländern nicht befolgt; aber dafür sprachen andere politische Gründe bei dem Erlaß vorläufiger Verfassungen mit: so die Absicht, in der vorläufigen Verfassung manche wichtige Frage zu präjudizieren (ein Beispiel bietet der Regierungsentwurf der vorl. Verfassung in Hessen), oder auch das bei allen verfassunggebenden Versammlungen in der Geschichte regelmäßig hervortretende Bestreben, ihr Mandat durch Hinausschieben der Verfassung oder durch Übernahme anderer Aufgaben zu verlängern.

Diese Nebenabsichten werden um so offenkundiger, als nach dem Inkrafttreten der Reichsverfassung der Erlaß einer Landesverfassung als verhältnismäßig einfache Aufgabe bezeichnet werden kann. Denn die Reichsverfassung hat gar keinen großen Spielraum für verfassungsrechtliche Mannigfaltigkeit übrig gelassen. Wenn sie auch in der Bevormundung der einzelstaatlichen Verfassungsgewalt nicht so weit geht wie der Preußsche Entwurf, so steckt sie in ihren Richtlinien für die Verfassung der Länder (Art. 17) doch engere Schranken als beispielsweise die schweizerische Bundesverfassung (Art. 6 und 43). Nicht nur, daß die Reichsverfassung wie diese die republikanische (freistaatliche) Staatsform vorschreibt; sie bestimmt eingehender als die schweizerische Verfassung die Grundsätze des Wahlrechts und des Wahlverfahrens; und während die schweizerische Bundesverfassung Landsgemeinde- und repräsentative Verfassung nebeneinander zuläßt, muß nach der Reichsverfassung in jedem Staat parlamentarische Regierung bestehen.

Die Einförmigkeit der Länderverfassungen reicht aber noch über die Gebote der Reichsverfassung hinaus; am meisten springt in die Augen, daß in allen Verfassungen ohne reichsrechtliche Nötigung auf einen besonderen Präsidenten verzichtet ist: man mag dies für Preußen damit rechtfertigen, daß sonst ein Machtkampf zwischen dem Präsidenten von Preußen und dem Reichspräsidenten zu gewärtigen wäre, und man mag in den übrigen Staaten heute etwas altmodisch klingende Gründe der Sparsamkeit anführen; so kann man doch das Fehlen eines Präsidenten beklagen, denn ein Staatshaupt vermag selbst im parlamentarisch regierten Staat ein gewisses Gegengewicht gegen die Volksvertretung zu bilden. Schon die Schrankenlosigkeit des Reichstags reicht außerordentlich weit; Reichsrat und Reichspräsident bedeuten nur schwache Hemmnisse. Der Allmacht der einzelstaatlichen Volkskammer aber sind in der Landesverfassung so gut wie gar keine Grenzen gesteckt. Denn es fehlt an der zweiten Kammer, obwohl das Zweikammersystem der Reichsverfassung nicht zuwiderlaufen würde; nur in Baden wurde die Bildung einer zweiten Kammer ernstlich erwogen, aber auch dort nicht verwicklicht. Und so stimmt die Einrichtung der unmittelbaren Staatsorgane — Volkskammer, Regierungskollegium, Volk — äußerlich mit der in den schweizerischen Kantonen überein. Aber eben nur äußerlich. Denn in ihrem Wesen ist die Organisation der deutschen Länder von der eines schweizerischen Kantons grundverschieden.

Das Volk, das in manchem schweizerischen Kanton einen wesentlichen Einfluß auf die Gesetzgebung und Verwaltung ausübt, wird in den deutschen Ländern trotz der äußerlichen Nachahmung von Referendum und Initiative nur eine Nebenrolle spielen, sowohl weil es ihm an der nötigen Überlieferung gebricht, als auch weil die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid in den verhältnismäßig großen Mittelstaaten eine umständliche und kostspielige Operation bedeutet. Das Regierungskollegium genießt in den schweizerischen Kantonen zwar keine große Bedeutung, aber es ist doch in gewisser Hinsicht selbständig gegenüber der Volksvertretung, da seine Mitglieder immer auf einen bestimmten Zeitraum gewählt werden. Das Ministerium eines deutschen Landes dagegen entbehrt dank der vom Reiche auferlegten parlamentarischen Regierung völlig der Unabhängigkeit gegenüber der Volkskammer. Dazu kommt, daß das Gesamtministerium nicht wie in anderen parlamentarisch regierten Staaten die Volkskammer auflösen darf: in Baden, Württemberg und Hessen ist jeweils ein Volksentscheid zur Auflösung der Kammer erforderlich, und nur in Württemberg und Hessen darf die Regierung diesen Volksentscheid wenigstens anregen,

während in Baden die Anregung nur von einem Bruchteil der Wähler ausgehen kann; in Bayern wird die Auflösung der Kammer entweder durch Volksbegehren oder durch Beschluß der Kammer selbst herbeigeführt. Da kaum anzunehmen ist, daß die Auflösung durch Volksentscheid eine wesentliche Bedeutung gewinnen wird, so gibt es für die Volkskammer keine andere Schranke als die Reichsgewalt, genauer gesagt den Willen des Reichstags.

Im Vergleich zu der das demokratische oder vielmehr parlamentarische Beispiel der Reichsverfassung noch überbietenden Unbeschränktheit der Volkskammer mag die mäßigende Rückströmung überraschen, die sich in der Festsetzung des Alters für die Wählbarkeit kundgibt; einem der wenigen Gebiete des Wahlrechts, die noch unabhängig vom Reichsrecht geregelt werden konnten: zwar ist für das aktive Wahlrecht in allen süddeutschen Staaten am zwanzigsten Lebensjahr festgehalten worden, das Alter der Wählbarkeit indes ist in Bayern, Baden und Hessen auf das 25. Lebensjahr hinaufgeschoben worden. Der in Baden und Bayern unternommene und auch in Hessen geplante Versuch, das Wahlrecht auf die eigenen Staatsangehörigen zu beschränken, dagegen scheiterte an der Vorschrift der Reichsverfassung, die allen Reichsangehörigen ohne Unterschied der Einzelstaatsangehörigkeit das Wahlrecht zur Volksvertretung im Staate des Wohnorts zusichert (Art. 17).

IV. Die Frage der Neuabgrenzung des Staatsgebiets.

Die Abschaffung der monarchischen Staatsform hat die Staaten nicht nur vor die Frage der Neuordnung der Verfassung gestellt; mit der Einrichtung der Monarchie ist gleichsam die Klammer in Wegfall gekommen, die den Staat zusammenhielt, und so ist die Frage der Loslösung von Gebietsteilen und des Zusammenschlusses von Staaten in Fluß geraten. Bekanntlich hat auch die Reichsverfassung, wie sie Grundregeln für die Verfassung der Staaten aufstellte, auch das Verfahren der Neugruppierung geordnet. Die Bestimmungen begünstigen zwar die Neubildungen nicht im gleichen Maße, wie dies der Preußsche Entwurf tat, der sich ja geradezu auf die Neugruppierung aufbaute, aber sie haben sich doch auch nicht wie der föderalistische Entwurf des Staatenausschusses das Ziel gesteckt, die Neugruppierung nach Möglichkeit zu verhindern, vielmehr haben sie einen Mittelweg eingeschlagen, der durch die Sperrfrist von zwei Jahren überstürzte Grenzverschiebungen hemmen soll, aber letzten Endes dem Reiche das Recht verleiht, Grenzveränderungen selbst gegen den Willen der beteiligten Staaten vorzunehmen (Art. 18).

Wie für den Erlaß endgültiger Verfassungen einzelne Staaten die Fertigstellung der Reichsverfassung nicht abgewartet haben, so ist man auch auf dem Wege der Neugruppierung unbekümmert um die Sperrfrist weiter geschritten. Sie hat auch schon einige zweifellos begrüßenswerte Ergebnisse gezeitigt: der Staat Koburg, der mit Gotha nur durch Realunion verbunden gewesen war, hat sich an das benachbarte Bayern angeschlossen. Der Zusammenschluß der thüringischen Kleinstaaten steht unmittelbar bevor: so hat die Revolution dieser sehr natürlichen Bildung, zu der in der Universität Jena, im gemeinsamen Oberlandesgericht und im Oberverwaltungsgericht längst Ansätze vorhanden waren, die Wege geebnet. Nur insofern tauchen unerwartete Schwierigkeiten auf, als die preußischen Enklaven in Thüringen sich gegen die Aufnahme in den thüringischen Staat sträuben.

Die Neugruppierungsbestrebungen haben indes nicht überall so gesunde Erscheinungen wie die Aufsaugung von Zwergstaaten hervorgebracht; auch manche recht sonderbaren Pläne sind ihnen entsprungen, und es wäre verfehlt, sie als völlig harmlos zu bezeichnen, denn politische Dilettanten, für deren Phantasien die Verschiebung von Grenzpfählen von jeher ein beliebtes Tummelfeld bildete, vermögen in so unruhigen Zeitläuften mühelos Anhänger für ihre Vorschläge zu gewinnen. Ein Beispiel dieser Art bietet die großhessische Bewegung; das ehemalige Großherzogtum hat unter den Folgen des Krieges schwerer zu leiden als irgendein anderer Mittelstaat. Schon während des Krieges in seinen Finanzen hart mitgenommen, vermag der kleine Staat, da seine steuerkräftige Provinz Rheinhessen vom Feinde besetzt und dadurch in ihrer Leistungsfähigkeit schwer geschädigt wird, kaum mehr seinen Aufgaben zu genügen. Daher muß allen Ernstes die Frage des Anschlusses an ein benachbartes Staatswesen oder der Schaffung eines lebensfähigen Staates durch Aufnahme

anderer Gebietsteile erwogen werden. Kein Wunder, daß unter solchen Voraussetzungen Neugruppierungsvorschläge auf fruchtbaren Boden fallen, selbst so uferlose Pläne, wie sie gelegentlich im hessischen Volksbund auftauchten, daß außer preußischen Gebieten (Kurhessen, Nassau und Frankfurt) auch die Pfalz, Heidelberg und bayrisch Unterfranken mit Hessen vereinigt werden müßten. Und doch sollte gerade die Frage der Umgestaltung des hessischen Staates als besonders heikle Angelegenheit mit größter Vorsicht behandelt werden; da es sich z. T. um Gebiete handelt, die vom Feinde besetzt sind, wird den Alliierten nur zu leicht Gelegenheit gegeben, sich zum Schaden der deutschen Sache in die Grenzverschiebungen einzumischen und dabei die Loslösung von Gebietsteilen aus dem Rahmen des deutschen Reiches zu betreiben. Insofern war es ein Fehler, wenn sich der hessische Ministerpräsident Ulrich dazu herbeiließ, mit dem französischen General Mangin in Mainz den Plan einer rheinfränkischen Republik zu besprechen.

V. Einheitsstaat und Föderalismus.

Die endgültige Konstituierung der Länder wird außer durch die Unsicherheit der territorialen Gestaltung noch dadurch beeinträchtigt, daß die Grundlagen, auf der die einzelstaatlichen Verfassungen beruhen, die Reichsverfassung selbst, ins Wanken gekommen ist durch allzu stürmisches Hindrängen zum Einheitsstaat. Wie man sich auch zu der Frage stellen mag, ob das Gesetz über die Reichsfinanzverwaltung, die Reichsabgabenordnung und das Landessteuergesetz mit dem Buchstaben der Reichsverfassung sich vereinbaren lassen, materiell bedeuten sie eine Verfassungsänderung, weil sie den Ländern eines der wichtigsten Staatsmerkmale, die Finanzhoheit, völlig entziehen. Scheinbar vollzieht sich die plötzliche Aufrichtung des Einheitsstaates unter voller Zustimmung auch der Süddeutschen. Aber diese Verallgemeinerung wäre unrichtig; wenn ein schwäbischer Zentrumsmann, Erzberger, als Reichsfinanzminister den Anstoß zu der unitarischen Finanzreform gegeben hat, so folgt daraus nur, daß das Zentrum, das sonst als Hort des Partikularismus galt, auch unitarische Politik zu treiben vermag. Und wenn die einzelstaatlichen Finanzminister nach anfänglicher Sträuben ihr Einverständnis zu der Reform erklärt haben, so mögen einige von ihnen durch die lockende Aussicht auf den Vorsitz in einem Landesfinanzamt entwaffnet worden sein, bot sie ihnen doch die erwünschte Gelegenheit, von den schwankenden Planken eines durch die Stürme der Wahlen gefährdeten Ministeriums sich auf den festen Boden eines Reichsamts zu retten. Die Einmütigkeit der Regierungskreise darf indes nicht zu der Annahme verleiten, als ob man in Süddeutschland überall mit der Umwandlung des Reiches in einen Einheitsstaat einverstanden wäre.

Wie ungerechtfertigt dieser Schluß wäre, zeigt die fast durchweg ablehnende Aufnahme, die dem vorschnellen Antrag der preußischen Landesversammlung auf Errichtung des Einheitsstaates (17. Dezember 1919) in den süddeutschen Staaten, namentlich in Baden und Bayern, zuteil wurde. Eine nicht minder deutliche Sprache redet der gleich darauf erfolgende Austritt der bayrischen Volkspartei aus dem Zentrum, der sich ausdrücklich gegen die unitarische Zentrumspolitik richtete, wenngleich er auch aus innerbayrischen Parteiverhältnissen (aus den Bemühungen um die Rückgewinnung des Bauernbundes) sich erklären läßt. Und fast sieht es so aus, als sollte die bayrische Zentrumsgruppe zu einem Sammelbecken für alle Föderalisten werden, wenigstens scheinen zu den hannöverschen Welfen und den Großhessen schon Brücken geschlagen zu sein. Die föderalistische Rückströmung stellt an sich noch keine Bedrohung der Reichseinheit dar, wenn aber die Errichtung des Einheitsstaates überstürzt würde, könnte der Fall eintreten, daß die Bewegung eine separatistische Richtung einschlägt, und es wäre damit zu rechnen, daß ihre Ziele durch das feindliche Ausland offen oder geheim gefördert würden. Doch braucht eine so gefährliche Krise nicht einzutreten, zumal die Heimsche Sezession in Süddeutschland selbst eine Gegenbewegung ausgelöst hat. Es ist sehr wohl möglich, daß ein Ausgleich zwischen Föderalismus und Unitarismus erzielt wird.

Die allgemein herrschende Annahme, daß die deutsche Entwicklung notwendigerweise zum Einheitsstaat führen muß, ist wohl übertrieben, denn in der Gesetzgebung Preußens wie

des Reiches arbeiten doch nicht nur Kräfte der Zusammenfassung, sondern auch solche der Dezentralisation: in Preußen sucht man der separatistischen Bewegung durch Gewährung weiter Selbstverwaltung an die Landesteile, die in der Vertretung der Provinzen im Reichsrat gipfelt, die Spitze abzubrechen, und schafft damit, um einen von Kohler für die britischen Selbstregierungskolonien geprägten Ausdruck zu gebrauchen: „Provinzstaaten". Und das Reich entschädigt die Einzelstaaten für den Verzicht auf die Finanzhoheit und die Verkehrsverwaltung durch Einrichtung von Landesämtern und Zentralstellen mit weitgehenden Befugnissen. Die Landeshoheit im Sinne von Staatsgewalt ist zum Verschwinden verurteilt, aber in der Form der Provinzhoheit lebt sie wieder auf, und man kann noch nicht absehen, welches Maß von Selbständigkeit die Reichsteile gegenüber der Reichszentralgewalt behalten oder gewinnen werden.

(Abgeschlossen Ende Februar 1920.)

Zweites Hauptstück.

Die Träger der Reichsgewalt.

---

6. Abschnitt.

Der Reichspräsident.

Von Dr. **Otto Meißner,**
Ministerialdirektor in Berlin.

Die Volkssouveränität, die Wesen und Grundlage aller Demokratie ist, kann sich in verschiedener Form äußern, und die Republiken zeigen daher in ihrer Organisation verschiedenartige Gestaltungen. Ihre am meisten hervortretende Typen sind die Präsidentschaftsrepublik und die parlamentarische Republik; in der ersten (z. B. in den Vereinigten Staaten von Nordamerika) ist die vom Volke ausgehende Staatsgewalt auf zwei vom Volke gewählte nebeneinanderstehende Organe übertragen, die Volksvertretung, welche die Gesetzgebung, und den Präsidenten, der die ausübende Gewalt, die Regierung verkörpert; die parlamentarische Republik, (z. B. Frankreich) hat nur ein Organ der Volkssouveränität, das Parlament, dem gegenüber der Präsident, ohne Selbstständigkeitsrechte und nur formelles Staatsoberhaupt ist; während in der Präsidentschaftsrepublik der Präsident sein eigener Ministerpräsident, leitender Chef der Regierung und in dieser Eigenschaft unabhängig vom Parlament ist, ist in der parlamentarischen Republik Ministerium und Regierung vom Präsidenten getrennt und nicht ihm, sondern dem Parlament verantwortlich. Die deutsche Reichsverfassung hat sich in ihrem Aufbau der Träger der Reichsgewalt keinem dieser beiden Systeme angeschlossen, sondern ist ihren eigenen Weg gegangen. Als überragendes und wichtigstes Organ der Volkssouveränität und als hauptsächlichen Träger der Reichsgewalt, schuf sie den Reichstag, der die volle Gesetzgebungsgewalt und die ständige Kontrolle über die Regierung ausübt: neben ihn stellt sie als zweiten Träger der Reichsgewalt den unmittelbar vom Volke gewählten Reichspräsidenten, der vom Parlament unabhängig ist und besondere Selbständigkeitsrechte ihm gegenüber hat; die Reichsregierung hat sie nicht mit dem Staatsoberhaupt kombiniert, sondern als selbständigen Gewaltenträger von ihm losgelöst und zum Parlament in Beziehung gebracht, ihm verantwortlich gemacht. So tritt die Reichsregierung als Bindeglied zwischen den Reichspräsidenten, der sie ernennt und den Reichstag, dem sie in allen Handlungen verantwortlich und dessen Vertrauen Voraussetzung für ihre Tätigkeit ist. Neben diese drei Träger der Reichsgewalt tritt aus dem bundesstaatlichen Charakter des Reiches geboren nicht als Mitträger der Reichsgewalt, aber als wichtiges Organ für die Gesetz-

gebung und Verwaltung, der förderalistische Faktor im Reich, der Reichsrat. Dieser Aufbau der neuen Reichsverfassung verbindet die Gedanken der Demokratie mit denen des Parlamentarismus: Die hauptsächlichsten und überwiegenden Machtbefugnisse sind dem Parlamente gegeben, jedoch ist es nicht allmächtig und unbeschränkt; als Gegengewicht gegen den mächtigen Reichstag, als Kontrolle gegen einen ungehemmten Parlamentarismus steht dem Parlamente der mit Selbständigkeitsrechten ausgestattete, von ihm unabhängige Reichspräsident gegenüber.

Die selbständige Zentralgewalt, die sich in dem Reichspräsidenten verkörpert, leitet sich aus derselben Quelle her wie die Parlamentsgewalt, aus der Volkssouveränität, die in der unmittelbaren Volksabstimmung zum Ausdruck gelangt ist, und hat daher von vornherein den Zusammenhang mit denselben Kräften, die der Reichstag in sich schließt. Der Reichspräsident wird vom ganzen deutschen Volke auf die Dauer von jeweils 7 Jahren gewählt; die Wiederwahl ist unbeschränkt zulässig (Art. 41 und 43 der Reichsverfassung). Die Volkssouveränität, die den Reichspräsidenten zu seiner Macht berufen hat, kann ihn auch wieder abberufen; durch Volksabstimmung auf einen mit Zweidrittel-Mehrheit beschlossenen Antrag des Reichstags kann ein Reichspräsident wieder abgesetzt werden; tritt aber die Volksabstimmung dem Antrag des Reichstags nicht bei, lehnt sie die Absetzung ab, so hat dies Mißtrauensvotum des Volkes die Auflösung des Reichstags zur Folge und gilt gleichzeitig als Ausdruck des Volksvertrauens als Wiederwahl des Reichspräsidenten für die gesetzliche Dauer von 7 Jahren (Art. 43).

Die Zentralgewalt, deren Träger der Reichspräsident ist, vereinigt in sich drei begrifflich verschiedene Bestandteile, nämlich die üblichen Rechte des formellen Staatsoberhauptes, die in der Verfassung durch einige besondere Befugnisse verstärkt sind, eine ihm als Gegengewicht gegen den Reichstag verliehenen Mitwirkung bei der Reichsgesetzgebung und Befugnisse, die ihm in bezug auf die Reichsregierung zustehen. Der Reichspräsident ist gleichzeitig Träger der üblichen Machtvollkommenheiten eines republikanischen Staatsoberhaupts und Organ, das die anderen republikanischen Träger der Reichsgewalt, Reichstag und Reichsregierung beschränkt. Als republikanisches Staatsoberhaupt hat er die völkerrechtliche Vertretung des Reichs, das Recht zum Abschluß von Verträgen und Bündnissen mit der überlieferten Einschränkung, daß zu solchen Verträgen die Zustimmung des Reichstags erforderlich ist, wenn es sich um Gegenstände handelt, die zur gesetzgeberischen Zuständigkeit des Reichs gehören (Art. 45); in der gleichen Eigenschaft ernennt, befördert und entläßt er die Reichsbeamten und die Offiziere des Reichsheeres und der Reichsmarine (Art. 46), als Staatsoberhaupt hat er den Oberbefehl über die gesamte Wehrmacht des Reichs (Art. 47), als solcher fertigt er die Gesetze aus und verkündet sie (Art. 70), in dieser Eigenschaft übt er das Begnadigungsrecht aus, soweit es dem Reiche zusteht (Art. 49), auf ihn, als republikanisches Staatsoberhaupt und in diesem Umfange Rechtsnachfolger des Kaisers ist das Recht zum Erlasse von Rechts- und Verwaltungsordnungen übergegangen, soweit es in den zahlreichen Einzelgesetzen des Reichs den Kaiser zugesprochen ist (Art. 176). Diese Befugnisse decken sich im allgemeinen mit den Rechten, die auch in anderen republikanischen Staaten dem Präsidenten zustehen; sie sind aber darüber hinaus durch Art. 48 der Reichsverfassung zu einer besonderen Machtvollkommenheit für außerordentliche Verhältnisse verstärkt: Der Reichspräsident hat das Recht, die Länder des Reichs, welche die ihnen nach der Reichsverfassung obliegenden Pflichten nicht erfüllen, mit Hilfe der bewaffneten Macht dazu anzuhalten, und zu diesem Zwecke alle ihm erforderlich scheinenden Maßnahmen zu ergreifen; er hat weiter das Recht dann, wenn im deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet ist, besondere Maßnahmen zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung anzuordnen; er kann zu diesem Zwecke nicht nur die bewaffnete Macht des Reichs einsetzen, sondern unbeschränkt alle Mittel anwenden, die er zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit für erforderlich hält, ja selbst Verfassungsbestimmungen zeitweise außer Kraft setzen; in der Wahl dieser Maßnahmen ist er, solange nicht ein Reichsgesetz dies Recht des Ausnahmezustands im einzelnen regelt, vollständig frei; er ist insbesondere zum Erlaß von Rechts- und Strafandrohungen, zur Einsetzung von außerordentlichen Kriegsgerichten und Standgerichten befugt und vereinigt somit alle Gewalt in seiner Hand, die notwendig ist, um bei erheblicher Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit die Staatszwecke durchzuführen. Diese Machtvollkommenheit des Reichspräsidenten

in außerordentlichen Fällen findet ihre Schranke nur insoweit, als er dem Reichstag von allen solchen Maßnahmen unverzüglich Kenntnis geben und sie auf sein Verlangen außer Kraft setzen muß. Er übt diese Befugnisse im ganzen Reiche als sein ausschließliches Recht aus, den Landesregierungen steht ein gleiches Recht daneben nicht zu, sie sind nur befugt bei Gefahr einstweilige Maßnahmen zu treffen, die er dann anerkennen oder aufheben kann. — Als Gegengewicht gegen den Reichstag ist ihm weiter die Macht gegeben, den Reichstag aufzulösen und vom Gewählten an den Wähler zu appellieren (Art. 25), aber nur einmal aus dem gleichen Anlaß; er kann die Einberufung des Reichstags zu einem früheren als dem gesetzlichen Termin verlangen (Art. 24) und ihm obliegt die Ernennung der richterlichen Mitglieder des Wahlprüfungsgerichts und des Reichsbeauftragten, der das Ermittelungsverfahren führt (Art. 31). Darüber hinaus ist ihm, ausgehend von der Auffassung seiner Stellung als Träger einer vom Volke ihm unmittelbar gegebenen Vertretungsgewalt eine Mitwirkung bei der Reichsgesetzgebung eingeräumt, die sich besonders in der Form der Anrufung des Volkswillens, in dem Appell von der Volksvertretung an das Volk äußert. Diese Mitwirkung und Entscheidung bei der Gesetzgebung tritt in den verschiedenen bei der Reichsgesetzgebung möglichen Konstellationen und Kombinationen zwischen Reichstag, Reichsrat und Volksabstimmung in verschiedener Form auf: Der Reichspräsident hat zunächst allgemein ein einstweiliges Vetorecht gegen jedes vom Reichstag beschlossene Gesetz; er kann beschlossene Gesetze, statt sie zu verkünden, binnen einem Monat nach der Beschlußfassung des Reichstags zum Volksentscheid bringen (Art. 73); er kann ferner ein von der Mehrheit des Reichstags und des Reichsrats als dringlich erklärtes Gesetz auch dann verkünden, wenn von einem Drittel des Reichstags die Aussetzung der Verkündung verlangt wird, welch Verlangen sonst regelmäßig die Aussetzung der Verkündung zu dem Zwecke der Herbeiführung eines Volksentscheids zur Folge hat (Art. 72); weiter ist es bei Nichtübereinstimmung der Beschlußfassung des Reichstags und des Reichsrats seiner Entscheidung überlassen, ob er das Gesetz als nicht zustandegekommen behandeln oder ob er gegenüber der Entscheidung des Reichsrats eine Volksabstimmung herbeiführen will; und schließlich hat er die Entscheidung darüber, ob er ein vom Reichstag mit Zweidrittel-Mehrheit angenommenes Gesetz trotz Einspruch des Reichsrats verkünden oder ob er über den Gegenstand der Meinungsverschiedenheit eine Volksabstimmung herbeiführen will (Art. 74). — In Beziehung auf die Reichsregierung ist dem Reichspräsidenten die wichtige Funktion gegeben, die Reichsregierung ins Leben zu rufen und sie auch wieder zu beseitigen; er ernennt und entläßt den Reichskanzler und im Einklang mit dem Reichskanzler die Reichsminister (Art. 53 und 54); in der Auswahl der Mitglieder der Reichsregierung ist er durch den Reichstag beschränkt, dessen Vertrauen Voraussetzung für ihre Tätigkeit ist und dessen Mißtrauen ihre Entlassung notwendig macht; ebenso wie die Bildung der Reichsregierung Sache des Reichspräsidenten ist, so bedarf auch ihre Geschäftsordnung seiner Genehmigung (Art. 55).

Auf die Führung der Regierung, auf die Leitung der Politik räumt die Verfassung dem Reichspräsidenten formell keine Rechte ein: das bedeutet aber nicht, daß er verfassungsmäßig von jedem Einfluß auf die Gestaltung der Politik ausgeschlossen sei; dieser Einfluß ist ihm zwar nicht durch ausdrückliche Verfassungskompetenzen gewährleistet, sondern er hängt ab von dem persönlichen Einfluß, den eine überragende Persönlichkeit auf die Minister, die sie beruft und ernennt, und den Gang der politischen Geschäfte auszuüben immer in der Lage sein wird. Unbestritten und in der Geschäftsordnung der Reichsregierung ausdrücklich anerkannt ist das Recht des Reichspräsidenten auf Information durch Reichskanzler und Reichsminister und deren Pflicht zur Berichterstattung, sowie das Recht des Reichspräsidenten an den Kabinettssitzungen teilzunehmen.

Der Reichspräsident ist somit in weitem Maße Träger der Reichsgewalt, der Volkssouveränität. Daraus beantwortet sich die Rechtsfrage, ob er ein Beamter des Reichs ist in verneinendem Sinne; er ist niemandem untergeordnet, verfassungsmäßig mit Selbständigkeitsrechten ausgerüstet und daher Organ des Reiches; er steht nicht in einem öffentlich rechtlichen Dienstverhältnis zu dem Reich, sondern verkörpert in dem durch die Verfassung bestimmten Umfange selbst die Reichsgewalt.

Dem demokratischen Gedanken entsprechend ist der Reichspräsident nicht unverantwortlich, sondern dem Volke gegenüber verantwortlich. Diese seine Verantwortlichkeit ist eine doppelte,

eine politische wie eine rechtliche; seine politische Verantwortlichkeit dem Volke gegenüber zeigt sich darin, daß er durch Volksabstimmung abgesetzt werden kann, seine rechtliche in der Befugnis des Reichstags, ihn wegen schuldhafter Verletzung der Reichsverfassung oder eines Reichsgesetzes durch einen bei Anwesenheit von wenigstens zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl gefaßten Zweidrittelmehrheits-Beschluß vor dem Staatsgerichtshof anzuklagen (Art. 39).

Die Einrichtung eines Vizepräsidenten als ständigen Vertreters und Ersatzmanns für den Fall der vorzeitigen Erledigung der Präsidentschaft wie in den Vereinigten Staaten kennt die deutsche Verfassung nicht. Der Reichspräsident wird im Behinderungsfalle durch den Reichskanzler vertreten; ist anzunehmen, daß die Verhinderung längere Zeit dauert, ist die Vertretung gesetzlich neu zu regeln (Art. 31), d. h. es ist durch Reichsgesetz ein Stellvertreter zu bestimmen.

---

7. Abschnitt.

Die Reichsregierung.

Von Dr. **Erich Kaufmann,**
o. ö. Professor der Rechte an der Universität Bonn.

§ 1. Die allgemeine Rechtsstellung der Reichsregierung.

I. Der Begriff der Regierung.

Das Wort „Regierung" wird sowohl zur Bezeichnung einer bestimmten Tätigkeit, als auch zur Bezeichnung von bestimmten Organpersönlichkeiten verwendet.

Die „Regierung" als eine bestimmte Art Tätigkeit umfaßte früher die gesamte Staatstätigkeit, den Inbegriff der materiellen Hoheitsrechte. Als später infolge der Ausbildung der Gewaltenteilung und der Ausprägung des konstitutionellen Gesetzesbegriffes gesetzgebende und richterliche Gewalt besonderen Normen unterstellt wurden, nannte man Regierung die dritte, sogen. exekutive oder vollziehende Gewalt. Die Verselbständigung und Versachlichung der eigentlichen technischen „Verwaltung", deren „Entpolitisierung" und Unterstellung unter die ordentliche oder Verwaltungsgerichtsbarkeit haben endlich einen neuen Begriff der Regierung zur Folge gehabt: Regierung als „Oberleitung des Ganzen", als „geistige Beeinflussung desselben", als „politische" Führung und Leitung des gesamten staatlichen Lebens, als „gouvernement" im Gegensatz zur

„administration“, als Sorge für den einheitlichen Geist, der trotz der formellen Gewaltenteilung die Gesetzgebung und den gesamten Verwaltungsapparat beherrschen muß.

So bedeutet das Wort „Regierung“ zur Bezeichnung von bestimmten Organpersönlichkeiten diejenigen Personen in der Verfassung, denen diese für Gesetzgebung und Verwaltung richtunggebende politische Oberleitung obliegt. In Staaten, deren Verfassung nicht von dem parlamentarischen Organisationstyp beherrscht ist, wie in der nordamerikanischen Union, in dem napoleonischen Frankreich, in der Schweizer Eidgenossenschaft, in den Hansestädten bis 1918, ist dies das „Staatshaupt“. Wo dagegen der parlamentarische Organisationstyp herrscht, entsteht die Notwendigkeit, das politisch unverantwortliche „Staatshaupt“ von der „verantwortlichen Regierung“ zu trennen, so daß hier das Wort Regierung im organisatorischen Sinne eine engere und weitere Bedeutung erhält, je nachdem man darunter das Staatshaupt und das verantwortliche Ministerium (Kabinett) zusammen oder nur letzteres versteht.

Die Reichsverfassung vom 11. August 1919 gebraucht das Wort „Reichsregierung“ in diesem Sinne, wenn sie auch im 3. Abschnitt ihres ersten Hauptteils das politisch unverantwortliche Staatshaupt, den Reichspräsidenten, mit der „Reichsregierung“ in der Überschrift zusammenstellt und sachlich zusammenbehandelt, und so tatsächlich auch den weiteren Begriff der „Reichsregierung“ zur Anschauung bringt.

II. Die Minister als Bindeglied zwischen Staatshaupt, Verwaltungsapparat und Volksvertretung.

Die verantwortliche politische Oberleitung des staatlichen Lebens ist es, was das Wesen der Rechtsstellung der Minister sowohl im parlamentarischen wie im konstitutionell-monarchischen System ausmacht.

Danach charakterisiert sich diese Rechtsstellung durch drei Elemente.

1. Die Minister sind die verantwortlichen Berater des Staatshauptes für die ihm persönlich von der Verfassung übertragenen Prärogativbefugnisse: ohne ihren Rat und ihre Billigung kann das Staatshaupt nichts tun. Art. 50 RV. schreibt vor, daß alle Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten, auch solche auf dem Gebiete der Wehrmacht, zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder den zuständigen Reichsminister bedürfen.

2. Die Minister haben eigene Regierungsbefugnisse und stehen an der Spitze des Verwaltungsapparates und der Beamtenschaft, die sie zu leiten und zu beaufsichtigen haben. Nach Art. 56 „bestimmt“ der Reichskanzler „die Richtlinien“ der „Politik“ und „leitet“ jeder Reichsminister den ihm anvertrauten „Geschäftszweig“.

3. Die Minister sind für diese beiden Tätigkeiten, also für ihre gesamte „Amtsführung“, der Volksvertretung verantwortlich, auf deren „Vertrauen“ sie angewiesen sind, wie wiederum Artikel 54 und 56 vorschreiben.

So laufen alle Fäden von oben und unten in den Ministern zusammen. Das ermöglicht ihnen die Sorge für die Einheitlichkeit der politischen Leitung, die das Wesen der „Regierung“ als einer bestimmten Tätigkeit ausmacht. Sie sind das lebendige Bindeglied zwischen Staatshaupt, Verwaltungsapparat und Volksvertretung. Darin unterscheidet sich der konstitutionelle Minister in nichts von dem parlamentarischen, denn auch jener kann auf die Dauer nicht ohne das Vertrauen der Volksvertretung „regieren“. Ein wirkliches Bindeglied kann das Ministerium freilich eigentlich nur dann genannt werden, wenn es Lebendiges zu verbinden hat, d. h. wenn das Staatshaupt eine eigene Willenspotenz bleibt und der Beamtenapparat ein mit eigenem Geist erfüllter Organismus ist. So der Idee nach in der konstitutionellen Monarchie. Je mehr es freilich dem Parlamente gelingt, den eigenen Willen des Staatshauptes auszuschalten und den Beamtenapparat mit dem Geiste der parlamentarischen Mehrheit zu erfüllen und ihn sich zu unterwerfen, um so mehr nähert sich das konstitutionelle Prinzip dem parlamentarischen. So wird es das parlamentarische Ideal, daß die Stellung des Staatshauptes schwach entwickelt ist oder gar Staatshaupt und Ministerium ganz zusammenfallen, daß die Machtstellung eines Oberhauses zurückgedrängt wird oder gar die Volksvertretung nur aus einer Kammer besteht, und daß der Bürokratie das Rückgrat gebrochen

wird und ihre maßgeblichen Stellen mit Anhängern der Mehrheit besetzt werden. Und in der Tat kann so die Machtstellung des Ministeriums am stärksten durchgeführt und die größte Einheitlichkeit und Kraft der „Regierung“ gewährleistet werden. Nicht immer aber wird so dies erstrebte Ideal verwirklicht werden. Denn es kann bei dieser Gestaltung der Dinge auch das Ministerium in eine solche Abhängigkeit von den die Parlamentsmehrheit tragenden Parteien geraten, daß die wirkliche „Regierung“ den Händen der Regierung entgleitet. Unter Umständen kann gerade die Möglichkeit für die Minister, sich auch an andere Faktoren als das Parlament anzulehnen, ihre Kraft und Sicherheit steigern, weil sie dann nicht gegengewichtslos dem parlamentarischen Drucke ausgesetzt sind. Wie sich freilich in den einzelnen Staaten diese Verhältnisse gestalten, hängt nicht nur vom geschriebenen Recht, sondern in erster Linie von metajuristischen Tatsachen ab: schon allein darum, weil die Faktoren, an die solche Anlehnungen stattfinden können, keine rechtssatzmäßig und in verfassungsrechtlichen Organisationsformen erfaßbaren oder erfaßten zu sein brauchen.

III. Die Rechtsformen der Ministerverantwortlichkeit.

Das moderne Verfassungsrecht hat für die Handhabung der parlamentarischen Regierungskontrolle und Ministerverantwortlichkeit verschiedene Rechtsformen ausgeprägt.

1. Die Ministeranklage als Form der sog. juristischen Ministerverantwortlichkeit: ein gerichtliches Verfahren, in das die Volksvertretung den Minister wegen Rechtsverletzungen oder bestimmter Delikte verstricken kann, um ihn dafür der „Bestrafung“ zuzuführen, oder um mindestens ein gerichtliches „Unfähigkeitsurteil“, seine Disqualifikation zum Minister zu erwirken. Diese Form ist vielfach durch Aufstellung „politischer“ Anklagetatbestände (Verletzung der „honesty, justice and utility“, „schwere Gefährdung des Staatswohls“ usw.) zu einem politischen Kampfmittel verwendet worden. Unsere Reichsverfassung hat die parlamentarische Ministeranklage im Artikel 59 auf Fälle schuldhafter Verletzung der Reichsverfassung oder der Reichsgesetze beschränkt.

2. Die sog. politische Verantwortlichkeit als allgemeines Rechtsinstitut, vermittels dessen das Parlament die Regierungstätigkeit der Minister in bezug auf ihre politische Zweckmäßigkeit „beaufsichtigt“. Dies allgemeine Rechtsinstitut ist wiederum in verschiedenen Rechtsformen und Abstufungen ausgeprägt.

a) Zunächst die allgemeine Kontrolle der gesamten ministeriellen Amtsführung. Sie besteht in dem Rechte, die Anwesenheit der Minister zu verlangen, und sie in den verschiedenen geschäftsordnungsmäßigen Formen zu interpellieren, anzufragen usw., — in der entsprechenden Pflicht der Minister zu erscheinen, öffentlich Rede zu stehen und Antwort zu geben, über ihre Tätigkeit und ihre Absichten zu berichten, sich eben zu „verantworten“, — und endlich in dem Rechte der Volksvertretung, hierzu Stellung zu nehmen in den verschiedenen von der Geschäftsordnung und der parlamentarischen Praxis ausgebildeten Formen (einfache oder motivierte Tagesordnung, Vertrauensvotum, Mißtrauensvotum, Resolutionen usw.). Dazu kommt das Recht der Volksvertretung, „Bitten und Beschwerden“ (Petitionen) anzunehmen und sie mit ihren Bemerkungen der Regierung weiterzugeben. Die Reichsverfassung schafft hierfür in den Artikeln 33, 54, 56 und 126 die Rechtsgrundlage.

b) Neben dieser allgemeinen Kontrolle hat das moderne Parlamentsrecht besondere Aufsichtsformen entwickelt:

α) Die Pflicht der Regierung, bestimmte besonders wichtige Amtshandlungen der Volksvertretung mitzuteilen: sie soll also nicht deren kontrollierende Initiative abwarten, sondern ihr durch „Kenntnisgeben“ eine besondere Prüfung dieser Amtshandlungen nahelegen. Meist, aber nicht notwendig wird damit verbunden sein das ausdrückliche Recht der Volksvertretung, nach Kenntnisnahme die betreffenden Akte zu billigen oder zu verwerfen oder ihre Aufhebung zu verlangen. So schreibt die Reichsverfassung in Artikel 86 die jährliche Rechnungslegung zum Zwecke der Entlastung vor; so der Artikel 48 die Pflicht der Kenntnisgabe von den Maßnahmen der Reichsvollstreckung und der Verhängung des Ausnahmezustandes, die „auf Verlangen des Reichstags außer Kraft zu setzen sind“. Und ähnliche Vorschriften sind vielfach im Wege der

Gesetzgebung getroffen worden (vgl. näheres bei Laband, Staatsrecht Bd. I, S. 302/3, 304/5) und durften zur „Durchführung" des verfassungsmäßigen Grundsatzes der parlamentarischen Ministerkontrolle getroffen werden.

β) Die intensivste Form einer Beaufsichtigung ist die der Genehmigung oder Zustimmung zu bestimmten Akten der Regierung oder Verwaltung, welche erst dadurch zur vollen Wirksamkeit kommen können (vgl. Laband, Staatsrecht I, S. 300/5). So schreibt Art. 46 Abs. 3 vor, daß „Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen", „der Zustimmung des Reichstags" bedürfen. So macht Art. 37 jede Untersuchungshandlung und jede Freiheitsbeschränkung von Abgeordneten während der Sitzungsperiode von der „Genehmigung des Hauses" abhängig: das Parlament will sich vorbehalten, diese Maßnahmen von Fall zu Fall zu prüfen und abzuwägen, ob die Interessen an dem freien Laufe der Justiz oder der Verwaltung oder die an der ungehinderten „Ausübung des Abgeordnetenberufs" überwiegen.

c) Endlich hat das moderne Verfassungsrecht besondere Formen für die parlamentarische Ministerkontrolle geschaffen in der Ausbildung des Rechtes der parlamentarischen Ausschüsse. Die Art der Geschäftsbehandlung durch den Reichstag ist an sich seine interne und autonome Angelegenheit, so daß ihm freisteht, ob, wann und wie er einen Gegenstand seiner Zuständigkeit in der Vollversammlung erledigen oder durch Ausschüsse vorbereiten läßt. Jedoch kann durch besondere Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen den Reichstagsausschüssen nach drei Richtungen hin eine erweiterte Funktion gegeben werden.

α) Es kann vorgeschrieben werden, daß den Ausschüssen ein Recht zu selbständiger Beweiserhebung in öffentlicher Verhandlung, zu selbständigem Ersuchen an Gerichte und Verwaltungsbehörden verliehen wird. Dies und nur dies ist der Sinn des Art. 34, der den Untersuchungsausschüssen diese Rechte der Außenwirkung ausdrücklich gibt. Denn Untersuchungsausschüsse ohne diese Rechte einzusetzen, liegt bereits in dem autonomen Reichstagsrecht; sie würden aber für alle Erhebungen und Requisitionen auf die Hilfe und den guten Willen der Regierung angewiesen bleiben: der Art. 34 will sie davon emanzipieren, nicht zuletzt im Interesse einer wirksamen parlamentarischen Regierungskontrolle. Eine selbständige Entscheidungsgewalt und Zuständigkeit außerhalb des verfassungsmäßigen Kompetenzbereiches des Reichstages kommt ihnen daher nicht zu.

β) Es kann vorgeschrieben werden, daß Ausschüssen eine Zuständigkeit verliehen wird, die den Grundsatz der Diskontinuität der Reichstagssessionen und -wahlperioden durchbricht. Das ist der Sinn der beiden im Art. 35 vorgesehenen ständigen Ausschüsse. Dieser Artikel fordert erstens in Anlehnung an alte landständische Einrichtungen einen Ausschuß „zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung" für die Zeit außerhalb der Tagung und nach Beendigung der Wahlperiode, und zweitens in Fortführung des im Kriege entstandenen „Hauptausschusses" einen „ständigen Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten", der darüber hinaus auch nach der Auflösung des Reichstags tätig sein darf. Die Verfassung hat beiden Ausschüssen zugleich die inquisitorischen Rechte von „Untersuchungsausschüssen" beigelegt. Auch kommt bei ihnen bereits die dritte Richtung zum Ausdruck, nach der eine Erweiterung der normalen Ausschußfunktionen kraft ausdrücklicher Vorschrift möglich ist.

γ) Es kann nämlich drittens vorgeschrieben werden, daß die Kontrollfunktionen der verschiedenen Abstufungen, statt an den Reichstag selbst, an von ihm ganz oder teilweise bestellte Ausschüsse zu selbständiger Erledigung übertragen werden. Das frühere Recht hatte zu diesen Zwecken nur „gemischte Kommissionen", die vom Bundesrat und Reichstag bestellt wurden, geschaffen: die Reichsschuldenkommission und den Beirat für Arbeiterstatistik. Darüber hinaus war im Kriege durch das Hilfsdienstgesetz vom 5. Dezember 1916 (RGBl. S. 1333f.) im § 19 ein reiner Reichstagsausschuß eingesetzt, dessen Zustimmung zu den bundesrätlichen Ausführungsverordnungen vorgeschrieben, dem über alle wichtigen Vorgänge Auskunft zu erteilen war, der Vorschläge machen durfte, und der vor Erlaß wichtiger Anordnungen gehört werden mußte. Sodann hat das Gesetz vom 17. April 1919 (RGBl. S. 394) über eine vereinfachte Form der Gesetzgebung für die Zwecke der Übergangswirtschaft der Reichsregierung während der Dauer der Nationalversammlung ein Notverordnungsrecht gegeben „zur Regelung des Übergangs von der Kriegs-

wirtschaft in die Friedenswirtschaft", bindet aber dies Verordnungsrecht an die Zustimmung des Staatenausschusses (Reichsrats) und eines von der Nationalversammlung zu wählenden Ausschusses. Im übrigen stellt das Gesetz neben dieser Ausschußbeteiligung noch eine doppelte Form der Plenarkontrolle auf, indem einerseits jede einzelne Übergangsnotverordnung der Nationalversammlung zur Kenntnis zu bringen und auf ihr Verlangen aufzuheben ist, und anderseits das ganze Gesetz auf ihr Verlangen von der Reichsregierung außer Kraft gesetzt werden muß. Es wird überhaupt grundsätzlich angenommen werden müssen, daß die besondere gesetzliche Übertragung von Kontrollfunktionen an Ausschüsse zu selbständiger Wahrnehmung nicht eine eigene Stellungnahme der Vollversammlung ausschließt. Der Ausschuß soll nur das an sich dem Reichstage selbst zustehende Kontrollrecht intensivieren bzw. für den gerade nicht tagenden Reichstag vikariieren.

Auch die Ausgestaltung und praktische Durchführung aller dieser Rechtsinstitute der parlamentarischen Regierungs- und Verwaltungskontrolle im „lebendigen" Verfassungsrecht hängt natürlich wieder von metajuristischen Tatsachen ab, die in den einzelnen Staaten verschiedene sind.

IV. Die Teilnahme anderer Organe an der vollziehenden Gewalt.

Bei allen bisherigen Erörterungen war zunächst immer vorausgesetzt, daß die „vollziehende Gewalt" nach der Verfassung dem Staatshaupte bzw. dem verantwortlichen Ministerium zusteht: denn nur dann können alle Fäden des staatlichen Lebens in Gesetzgebung, Verwaltung und Regierung in den Händen des Ministeriums zusammenlaufen. Von diesem einfachen Typus aber sind nicht alle Verfassungsurkunden. Namentlich ist der Unions-Senat an der „Exekutive" des Präsidenten, vor allem bei der auswärtigen Politik und bei der Ernennung von Beamten so intensiv beteiligt, daß man diese Funktionen geradezu als eine aus Exekutive und Legislative „gemischte Gewalt" bezeichnet hat. Daß in der bisherigen Reichsverfassung die Stellung des Bundesrates neben dem Kaiser es mit sich brachte, daß die „vollziehende Gewalt" nicht ausschließlich beim Kaiser bzw. Reichskanzler lag, und daß wir in dem Kanzler und seinen Ressort-Unterministern keine eigentliche „Reichsregierung", sondern nur eine sogenannte „Reichsleitung" hatten, ist bekannt. Aber auch die Weimarer Reichsverfassung hat nirgends dem Reichspräsidenten oder der Reichsregierung die „vollziehende Gewalt" übertragen. Der fünfte Abschnitt des ersten Hauptteils bestimmt die Organe und die Formen der „Reichsgesetzgebung", der siebente Abschnitt die der „Rechtspflege". Dagegen fällt der zwischen ihnen stehende Abschnitt über die „Reichsverwaltung" seinem ganzen Inhalte nach völlig aus diesem Schema heraus, indem hier meist eine Kompetenzabgrenzung zwischen der Sphäre des Reichs und der der Länder vorgenommen wird, von den zuständigen Reichsorganen dagegen nur gelegentlich gesprochen wird. Aber weder in diesem Abschnitt, noch in dem über den „Reichspräsidenten und die Reichsregierung" wird die vollziehende Gewalt der „Regierung" übertragen. Das ist wichtig. Denn dadurch steht nichts im Wege, daß durch einfaches Gesetz auch anderen Organen als der „Reichsregierung" Funktionen der Regierung und Verwaltung übertragen werden, insbesondere dem Reichsrat. Und die Verfassung hat selbst, von dieser Möglichkeit in reichem Maße Gebrauch gemacht. Da außerdem neben dem Reichstage noch der Reichswirtschaftsrat und über ihm das sich in Volksbegehren und Volksentscheid unmittelbar äußernde „Volk" steht, muß die Stellung der Reichsregierung in ihren Beziehungen zu allen diesen Reichsorganen, dem Reichspräsidenten, dem Reichstage, dem Reichswirtschaftsrate, dem Reichsrate und zu den Äußerungsformen der unmittelbaren Demokratie untersucht werden, wenn man ein wirklich plastisches und farbiges Bild von ihr gewinnen will.

§ 2. Die Organisation der Reichsregierung.

I. Kollegiale Formation und Kanzlerprinzip.

I. Als Formationsprinzipien für die Reichsregierung kommen das kollegiale System und das bureaukratische Kanzlersystem in Frage. Eine absolute Überlegenheit des einen über das andere kann nicht behauptet werden, da verschiedene Zeiten und Aufgaben ihre besonderen Forderungen stellen, indem „Zeiten der Umwälzungen und Neuschöpfungen" im allgemeinen das Kanzlersystem fordern, und da das ungeschriebene Verfassungsrecht beide Systeme einander stark annähern

kann, indem einerseits die Stellung des Ministerpräsidenten über die eines bloßen Primus inter pares zu der eines wirklich leitenden Staatsmannes hinauswachsen, und andererseits unter einem Kanzler die ihm unterstellten Ressortchefs zu selbständigen Unterministern mit eigener Verantwortlichkeit werden und vom Kanzler zu kollegialer Beratung herangezogen werden können. Die preußische und deutsche Geschichte bieten im friderizianischem und nachfriderizianischem Staat, in der Reformära, im bismarckischen und nachbismarckischen Zeitalter genug Beispiele und Lehren für beide Organisationstypen und ihre Entartungen. Der Abgeordnete Dr. v. Delbrück hat als Berichterstatter des Verfassungsausschusses (Verf.-Aussch. 27 S. 1 ff.) in einer ebenso staatsmännischen wie wissenschaftlich feinen Rede diese Probleme erörtert. Der Hauptunterschied zwischen beiden Systemen liegt darin, ob die letzte Entscheidung über die Grundlinien und über Meinungsverschiedenheiten de iure bei einem Kanzler oder bei dem Kollegium liegt, wenn auch hierbei natürlich Kraft und Ansehen des „leitenden" Mannes bzw. das Fehlen dieser persönlichen Eigenschaften tatsächlich den Ausschlag gibt, indem der „Ministerpräsident" im Kollegium herrschen, der „Kanzler" unter die Herrschaft seiner Unterminister kommen kann.

II. Die Formationsprinzipien der Reichsregierung.

Das System, das die Reichsverfassung angenommen hat, stellt eine gesunde Mischung zwischen beiden Prinzipien dar. Darauf wies unsere geschichtliche Entwicklung hin: das preußische Kollegialsystem hatte de facto auch unter den Nachfolgern Bismarcks zu einer leitenden, für die Grundrichtung der Politik maßgeblichen Stellung des Ministerpräsidenten geführt, und die nicht immer glücklichen Erfahrungen mit dem Kanzlersystem des Reichs hätten eine einheitlich-kollegiale Zusammenfassung der verantwortlichen Ressortchefs häufig nahegelegt: ohne dies war „das System so überspannt und die ganze Maschine so überlaufen, daß es eigentlich ein Wunder war, daß alles immer noch so gut gegangen ist." Die Tatsache, daß wir für jetzt und absehbare Zeit mit parlamentarischen Koalitionsregierungen zu rechnen haben, ließ eine andere als eine zum mindesten teilweise kollegiale Lösung im übrigen nicht zu.

So geht denn die Reichsverfassung im Art. 52 von dem Satze aus: „Die Reichsregierung besteht aus dem Reichskanzler und den Reichsministern." Aber dieser Artikel beschreibt nur das Personal, aus dem die Regierung „besteht", er will nicht sagen, daß alle der „Reichsregierung" übertragenen Aufgaben in kollegialer Form erledigt werden müssen. Zwar heißt es im Art 58, daß die „Reichsregierung" ihre Beschlüsse mit Stimmenmehrheit faßt. Damit sollte aber nur zum Ausdruck gebracht werden, daß, wenn eine kollegiale Behandlung nötig ist, die Mehrheit entscheidet, nicht, daß dies bei allen Betätigungen der Reichsregierung der Fall ist. Dieser Grundsatz steht nämlich unmittelbar hinter dem Art. 57, der die Fälle aufzählt, für die eine förmliche Abstimmung und Mehrheitsentscheidung gefordert wird. Daß der Art. 58 nur diese Bedeutung haben sollte, ergibt sich aus dem Inbegriffe der gesamten Verhandlungen. Der Berichterstatter in der Vollversammlung sprach von einer „bedingten Kollegialität" und von einer „quasi-kollegialen Organisation." (Sten. Ber. S. 1302 CD). Daß freilich die Formulierungen der Verfassung nicht immer zweifelsfrei sind, ist ohne weiteres zuzugeben. Die hier vertretene Auffassung entspricht der Praxis und der Auslegung des an den Verfassungsverhandlungen beteiligten sächsischen Reichsrats-Mitglieds Poetzsch (Handausgabe S. 66). So wird dann das Kollegialitätsprinzip sowohl von Rechtssätzen aus dem Kanzlerprinzip wie von dem Prinzip der Selbständigkeit der Ressortminister durchbrochen.

1. Die Elemente des Kanzlerprinzips.

a) Die Amtsbezeichnung des „ersten Ministers" ist Reichskanzler (Art. 52), nicht Reichs-Ministerpräsident.

b) Der Reichskanzler „bestimmt die Richtlinien der Politik" (Art. 56) selbständig und sorgt dementsprechend auch für ihre Einhaltung durch die Ressortminister. Das gibt ihm Recht und Pflicht, „in die Verwaltung jedes einzelnen Ressorts einzugreifen mit der Bemerkung: ich mache darauf aufmerksam, daß hier die Politik des Ressorts nicht mehr im Einklang steht mit den von uns gegebenen Richtlinien." (v. Delbrück S. 7). Dagegen ist es nicht seine Aufgabe, Meinungsverschiedenheiten unter den Ressorts zu entscheiden.

c) Diese Leitungs- und Aufsichtsfunktion des Reichskanzlers zeigt sich schon bei der Bestellung und Entlassung der Reichsminister: der Reichspräsident kann sie nur auf „seinen Vorschlag“ ernennen und entlassen (Art. 53). Nur dadurch kann der Kanzler die Verantwortung für die Einhaltung der von ihm bestimmten Richtlinienpolitik tragen.

d) Der Reichskanzler ist der Vorsitzende und der Geschäftsleiter der kollegialen Reichsregierung, und zwar nach einer von der Reichsregierung beschlossenen und vom Reichspräsidenten genehmigten Geschäftsordnung (Art. 55).

e) Bei förmlichen Abstimmungen in der kollegialen Reichsregierung gibt im Falle der Stimmengleichheit seine Stimme den Ausschlag (Art 58).

Daß der Kanzler bei kürzeren Behinderungen des Reichspräsidenten diesen vertritt, gehört nicht in diesen Zusammenhang.

2. Die Elemente des Kollegialprinzips.

Die Reichsregierung als Kollegium tritt nur in Funktion:

a) bei der Beratung aller Gesetzentwürfe, einschließlich des Etatgesetzes,

b) bei allen Angelegenheiten, für welche „Verfassung oder Gesetz“ dies vorschreiben. Die Verfassung schreibt dies im Art. 55 für die Geschäftsordnung der Regierung vor; aber wohl auch, dem Zusammenhang nach, in den Art. 88, Abs. 3 und 91. Bei der 1. Lesung im Ausschuß war es noch für die Verhängung des Ausnahmezustandes vorgesehen.

c) bei Meinungsverschiedenheiten unter den Ressortministern, — nicht zwischen dem Kanzler und den Ressortministern über die Auslegung der Richtlinienpolitik (so auch Poetzsch Handausgabe S. 73) — über Fragen, die den Geschäftsbereich mehrerer Reichsminister berühren. Eine solche Entscheidungsinstanz ist unbedingt nötig, um einen Konflikt zwischen den Ressortministern „rasch zur Entscheidung zu bringen“; „es muß das Damoklesschwert der Abstimmung über dem Haupte hartnäckiger Ressortchefs hängen“; namentlich könnten die Minister ohne solche Instanz über ihnen „in eine unerträgliche Abhängigkeit vom Finanzminister“ geraten. Andererseits sollte der Reichskanzler von einer solchen „zwangsweisen Entscheidung“ entlastet werden, die häufig „verhältnismäßig geringe Dinge,“ betrifft.

d) Natürlich wird der Reichskanzler und wohl auch jeder Reichsminister eine Angelegenheit, über die ihm ein Beschluß des gesamten Kabinetts erforderlich zu sein scheint, vor das Kollegium bringen können, wenn auch die Verfassung darüber keine ausdrückliche Vorschrift enthält. Die Aufzählung des Art. 57 dürfte nicht den Anspruch erheben, vollständig zu sein, sondern nur den Sinn haben, das verfassungsmäßige Minimum aufzustellen, ohne der Geschäftsordnung eine Ergänzung der Liste zu verschließen (Anders Giese, Verfassung, 2. Aufl. S. 195).

e) Diese Geschäftsordnung ist nach Art. 55 von der kollegialen Regierung zu beschließen und vom Reichspräsidenten zu genehmigen.

Im Kollegium kann der Reichskanzler überstimmt werden, aber Richtlinienfragen sind nie kollegiale Angelegenheiten.

3. Die Ressortverantwortlichkeit.

Jeder Reichsminister ist in dem ihm anvertrauten Geschäftszweige „selbständig“: natürlich innerhalb der vom Kanzler festgelegten Richtlinien und vorbehaltlich der hiermit gegebenen kanzlerischen Aufsicht; — aber natürlich auch im Rahmen der vom Kabinett gefaßten und von ihm zu beaufsichtigenden Beschlüsse. Dieses Recht zur Selbständigkeit schließt in sich die Pflicht die Selbständigkeiten der Kollegen zu achten, daher alle fremde Ressorts berührenden Angelegenheiten nur im Einvernehmen mit ihnen zu erledigen, und bei mangelndem Einvernehmen die Entscheidung des Kollegiums anzurufen.

III. Die Bedeutung des Wortes „Reichsregierung“.

Wenn nach alledem die Verfassung oder Gesetze von der „Reichsregierung“ sprechen, so können darunter bald das Kollegium, bald der Reichskanzler allein, bald der Reichskanzler mit einem oder mehreren Fachministern, bald ein Fachminister, bald mehrere Fachminister verstanden werden. In einzelnen Fällen hat die Verfassung selbst statt des alle diese Möglichkeiten umschließenden Ausdrucks einen besonderen Ressortminister benannt: so im Art. 86 den Reichsfinanzminister, im Art. 88 den Reichs-

postminister, im Art. 91 den für das Eisenbahnwesen „zuständigen Reichsminister". In anderen Fällen kann das Wort „Reichsregierung" dem Zusammenhange nach wohl nur das Kollegium bezeichnen, so in den erwähnten Art. 88 Abs. 3 und 91; in anderen Fällen bleibt es zweifelhaft und Sache der Auslegung und Praxis festzustellen, was gemeint ist. Wo keine dieser Möglichkeiten ausdrücklich vorgeschrieben ist, kann die „Reichsregierung" durch die Wahl unter den verschiedenen Möglichkeiten zum Ausdruck bringen, welche besondere Bedeutung sie ihren einzelnen Anordnungen, Verfügungen, Kundgebungen beilegen will (Vgl. Dr. Preuß, Verf. Aussch. 26 S. 10). „Gesetzesvorlagen" werden z. B. nach Art. 68 „von der Reichsregierung eingebracht"; in der Praxis geschieht dies nur mit der Unterschrift eines oder mehrerer beteiligter Ressortminister. Das dürfte auch dem Art. 57 nicht widersprechen, da dieser nur für die innere Geschäftsbehandlung vorschreibt, daß die Ressortminister dem Kollegium alle „Gesetzentwürfe" zur Beratung und Beschlußfassung zu „unterbreiten" haben; die „Gesetzesvorlagen" dagegen sollen nach Art. 68 im Reichstage von der „Reichsregierung" „eingebracht" werden. Es ist gewiß kein Zufall, daß der eine Artikel, der die Interna der „Regierung" regelt von „Gesetzentwürfen" „unterbreiten" und der andere, der die Außenwirkung regelt, von „Gesetzesvorlagen" und „einbringen" spricht. Es wird daher entsprechend auch nicht verlangt werden dürfen, daß die Reichsaufsicht (Art. 15) und das Verordnungsrecht (Art. 77) von der kollegialen Reichsregierung ausgeübt werden: je nach der Art oder Wichtigkeit der Sache wird diese oder jene „Firma" gewählt werden dürfen.

IV. Die Zusammensetzung der Reichsregierung.

Die Zahl der Reichsminister ist in der Verfassung nicht vorgeschrieben, ebensowenig wie, abgesehen von dem Reichsfinanz- und Reichspostminister, die einzelnen Ressorts; im Art. 91 hat man absichtlich vermieden, den Reichsverkehrsminister zu erwähnen. Sog. Reichsminister ohne Portefeuille und einen Vizekanzler erwähnt die Reichsverfassung nicht. Gegen die Zulässigkeit der ersteren könnte man den Art. 56 Satz 2 anführen, der voraussetzt, daß „jeder" Reichsminister einen „ihm anvertrauten Geschäftszweig" leitet: die Praxis hat sich über dies Bedenken hinweggesetzt; kann man ja auch unter „Geschäftszweig", was zwar nur eine Verdeutschung von „Ressort" sein sollte, zur Not auch besondere, von Fall zu Fall übertragene Regierungsgeschäfte verstehen. Der vor der Verfassung ergangene Erlaß vom 21. März 1919 (RGBl. S. 327) sah ausdrücklich die Möglichkeit von „Reichsministern ohne Portefeuille" vor. Der Posten eines Vizekanzlers, der vom Kanzler besonders über die „Richtlinienpolitik" auf dem laufenden zu halten sein wird und so zu seiner Vertretung im Falle der Behinderung befähigt ist, erscheint jedenfalls als zweckmäßig und notwendig, ob er nun zugleich Ressortchef oder hauptamtlicher „Vize" ohne besonderen „Geschäftszweig" ist.

Die Zusammensetzung der Reichsregierung ist folgendermaßen geregelt. Der Erlaß vom 21. März 1919 (RGBl. S. 327f.) betr. die Errichtung und Bezeichnung der obersten Reichsbehörden zählt auf, neben dem durch den Reichskanzler ersetzten Präsidenten des Reichsministeriums: den Reichsminister des Auswärtigen, den Reichsminister des Innern, den Reichsminister der Finanzen, den Reichswehrminister (zu dessen Geschäftsbereich auch der Chef der Admiralität gehört), den Reichsminister der Justiz, den Reichswirtschaftsminister, den Reichsarbeitsminister, den Reichskolonialminister, den Reichspostminister, den Reichsernährungsminister, den Reichsminister für wirtschaftliche Demobilmachung. Er schafft neu den Reichsschatzminister unter Umschreibung seiner Zuständigkeiten, die durch Erlaß vom 17. Oktober 1919 (RGBl. S. 1801 f.) näher geregelt sind. Von diesen (außer dem Kanzler) 12 Reichsministerien ist dann weggefallen der Reichskolonialminister zunächst in nicht sehr glücklicher Form durch Erlaß vom 7. November 1919 (RGBl. S. 1875) und dann endgültig durch Erlaß vom 29. März 1920 (RGBl. S. 380) und der Reichsminister für wirtschaftliche Demobilmachung am 1. Mai 1919 (RGBl. S. 438). Das Amt des Reichsernährungsministers war (nach Neuregelung seines Verhältnisses zum Reichswirtschaftsminister am 7. Juli 1919 — RGBl. S. 639) am 5. September 1919 (RGBl. S. 1519) mit dem des Reichswirtschaftsministers vereinigt worden, um durch Erlaß vom 30. März 1920 (RGBl. S. 379) als Amt des Reichsministers für Ernährung und Landwirtschaft wiederzuerstehen. Neu hinzugekommen sind der Reichsminister für Wiederaufbau durch Erlaß vom 7. November 1919 (RGBl. S. 1875f.; vgl. auch Erlaß vom 29. März 1920, RGBl. S. 380), und

der Reichsverkehrsminister: von dessen Zuständigkeit handelt RGBl. 1919 S. 1801, das Gesetz vom 3. Januar 1920 (RGBl. S. 13f.), der Erlaß vom 31. März 1920 (RGBl. S. 429) und die Verwaltungsordnung vom 26. April 1920 (RGBl. S. 797f.). So haben wir zur Zeit, am Ende der Nationalversammlung, mit dem Reichskanzler und einem Reichsminister ohne Portefeuille 15 Mitglieder der Reichsregierung, wenn man davon absieht, daß zwei Ministerien unbesetzt sind.

Man wird nicht sagen können, daß die Amtsbezeichnungen Reichsminister der Finanzen und der Justiz sehr glückliche sind: sie sind in Anlehnung an die des Reichsministers des Innern nnd des Auswärtigen gebildet, also an Übersetzungen aus dem Französischen, die dem deutschen Sprachgeist widersprechen. Die deutschen Worte Reichsfinanz- und Reichsjustizminister hätten um so näher gelegen, als die Verfassung selbst im Artikel 86 vom Reichsfinanzminister spricht, und als bei fast allen anderen Ministerien der deutsche Sprachgebrauch mit seiner Fähigkeit zur Bildung zusammengesetzter Worte gewählt ist. Deutsch ist jedenfalls die Bezeichnung „für“ Wiederaufbau, „für“ wirtschaftliche Demobilmachung, „für“ Ernährung und Landwirtschaft, obgleich auch hier von Wiederaufbau-Minister usw. gesprochen werden könnte und im täglichen Leben gesprochen wird. Es hätte wohl näher gelegen, anstatt neue aus dem französischen Sprachgeist geborene Amtsbezeichnungen zu schaffen, die beiden bestehenden französischen in Reichsinnen- und Reichsaußenminister zu verdeutschen, wenn man nicht die Amtsbezeichnung mit „für“ wählen wollte.

---

8. Abschnitt.

Reichstag und Reichsrat in kritischer und rechtspolitischer Beleuchtung.

Von Geh. Justizrat D. Dr. **Siegfried Brie,**

o. Professor der Rechte an der Universität Breslau.

A. Grundlegende Betrachtungen. — B. Der Reichstag. (I. Allgemeiner Charakter. II. Einkammersystem. III. Zusammensetzung. IV. Geschäftstätigkeit. V. Funktionen. VI. Rechtlicher Schutz der einzelnen Mitglieder.) — C. Der Reichsrat. (I. Allgemeiner Charakter. II. Zusammensetzung. III. Geschäftstätigkeit. IV. Funktionen.)

A) Grundlegende Betrachtungen.

Unser deutsches Reich war nach seiner Verfassung von 1871 ein Bundesstaat und ist ein solcher auch in seiner neuen, von der deutschen Nationalversammlung geschaffenen Gestaltung geblieben[1]). In der Organisation jedes bundesstaatlichen Gemeinwesens verlangt sowohl der unitarische als auch der föderative Gedanke rechtliche Geltung, und insbesondere auf dem Gebiete der Gesetzgebung sind naturgemäß eine das Gesamtvolk und eine die Gliedstaaten vertretende Versammlung berufen, neben- und miteinander zu wirken. Das gegenseitige Verhältnis dieser beiden Organe kann aber, wie die modernen geschichtlichen Bundesstaaten deutlich zeigen, sehr verschieden geordnet sein. In der schweizerischen Eidgenossenschaft und in der nordamerikanischen Union bilden sie zwei, völlig oder wenigstens grundsätzlich gleichberechtigte Abteilungen der gesamtstaatlichen Volksvertretung. In dem deutschen Kaiserreich von 1871 dagegen bestand diese, wie schon im norddeutschen Bunde, nur aus einer, von dem Gesamtvolk gewählten Kammer, gegenüber welcher das die Gesamtheit der Regierungen der Einzelstaaten vertretende Organ, der Bundesstaat, eine rechtliche und politisch überragende Stellung einnahm. Die Reichsverfassung

[1]) Abg. Kahl als Berichterstatter über den 1. Abschnitt des Entwurfs der Reichsverfassung in der 44. Sitzung der Nationalversammlung: „Es kann darüber kein Zweifel sein: auch das neue Reich ist Bundesstaat.“ Die Ansicht Gieses (in seinem Kommentar zur R. V., 1919, S. 62—63), daß der Staatscharakter der Länder eine „inhaltslose Fiktion“ und das Reich deshalb in Wahrheit kein Bundesstaat sei, trifft nicht zu.

von 1919 hat, entgegen dem ersten, von Hugo Preuß verfaßten Entwurf sowie auch der sonst vielfach als Vorbild benutzten Frankfurter Reichsverfassung v. 28. März 1849, von der Schaffung eines Staatenhauses neben dem aus der Wahl des Gesamtvolks hervorgehenden Hause abgesehen, aber das zwischen der Gesamtvolksvertretung und der Gesamtvertretung der Einzelstaaten in der Reichsverfassung von 1871 bestehende Verhältnis umgekehrt. Der Reichstag ist gegenwärtig namentlich auf dem Gebiete der Reichsgesetzgebung das vorherrschende Organ, während der Gesamtvertretung der „Länder", dem Reichsrat, nur ein verhältnismäßig untergeordneter Anteil an der Ausübung der Reichsgewalt und insbesondere auch an der Reichsgesetzgebung zusteht. Diese eingreifenden Veränderungen sind Ausdruck und Folge der die Neugestaltung Deutschlands nach der Novemberrevolution beherrschenden demokratischen und unitarischen Tendenzen, von denen allerdings die erstere sich viel stärker als die letztere durchgesetzt hat. Eine kritische und rechtspolitische Betrachtung der neuen Reichsverfassung wird, wenn sie sich nicht vom Boden der Tatsachen völlig entfernen will, diese geistigen Mächte und ihre Bedeutung als gegeben voraussetzen müssen und nur von dieser Grundlage aus die vorliegenden Bestimmungen zutreffend würdigen können. Das gilt vor allem von den beiden hier in Frage stehenden Organen, Reichstag und Reichsrat.

B) Der Reichstag.

I. Der Reichstag ist gegenwärtig, ebenso wie nach der Reichsverfassung von 1871, eine Vertretung des gesamten deutschen Volkes. Er ist aber nicht mehr, wie vorher, ein bloß beschränkendes und unterstützendes Organ, sondern in ihm liegt staatsrechtlich und politisch das Schwergewicht für die Bildung des Reichswillens. Nicht nur in dieser seiner allgemeinen Stellung und in den für diese zunächst maßgebenden Bestimmungen über seine Funktionen, sondern auch in der Regelung seiner Zusammensetzung, seiner Geschäftstätigkeit, des Schutzes für seine einzelnen Mitglieder ist der demokratische Gedanke zur maßgebenden Geltung gebracht. Doch wird man anerkennen müssen, daß auch den Minderheiten Vertretung und Einfluß im Reichstag gesichert und daß gegen seine Beschlüsse durch andere Organe des Reichs gewisse verfassungsmäßige Gegengewichte gegeben sind.

II. Der Reichstag ist eine einheitliche Versammlung; er besteht nur aus einem Hause. Allerdings wäre, auch wenn man von der Bildung eines Staatenhauses absah, die Annahme des Zweikammersystems theoretisch, durch Begriff und Wesen der demokratischen Republik, nicht ausgeschlossen gewesen; dafür bietet die gegenwärtige Verfassung Frankreichs ein deutliches Beispiel, und es läßt sich auch nicht verkennen, daß dort die Einrichtung des Senats sich bewährt hat. In Deutschland aber mußte nach der Revolution, neben der prinzipiellen Abneigung der mächtigen sozialdemokratischen Partei gegen jedes Zweikammersystem, schon der Umstand, daß nicht einmal im deutschen Kaiserreich ein mehr oder weniger aristokratisch gebildetes Oberhaus bestanden hatte, der Schaffung einer ersten Kammer neben dem Volkshause hindernd entgegenstehen. Dazu kamen die sachlichen Erwägungen, die bereits im norddeutschen Bunde und im deutschen Kaiserreiche den Ausschlag gegen die Bildung eines Oberhauses gegeben hatten: wie bisher durch Einfügung eines solchen neben Bundesrat und Reichstag der Reichsorganismus ein zu verwickelter geworden wäre und zudem die Aufgaben eines Oberhauses durch den Bundesrat einigermaßen erfüllt wurden, so galt wesentlich das gleiche angesichts des neben dem Reichstag einzusetzenden Reichsrats.

Die eben angeführten Momente werden voraussichtlich auch fortdauernd die Verwirklichung der immerhin ziemlich verbreiteten und starken Bestrebungen für Schaffung einer ersten Kammer neben dem jetzigen Reichstag[2]) verhindern. Eine Verwandlung des Reichswirtschaftsrats in eine Kammer der Volksvertretung oder eine auf breiterer Grundlage beruhende berufsständische Bildung einer solchen würde außerdem den verschiedenen wirtschaftlichen oder beruflichen Gesichtspunkten

[2]) Besonders scharf und nachdrücklich hat in neuester Zeit die Notwendigkeit zweier Häuser gerade in der Republik geltend gemacht K. Binding, Zum Werden und Leben der Staaten, 1920, S. 315ff.

eine für die politischen Gesamtinteressen des deutschen Volks gefährliche Macht innerhalb des Reichsorganismus gewähren.

III. Die Zusammensetzung des Reichstags war schon im Kaiserreiche insofern eine ausgeprägt demokratische, als er aus allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlen hervorging; immerhin stand das Wahlrecht nur Personen männlichen Geschlechts zu und war es an die Vollendung des 25. Lebensjahrs geknüpft. Nachdem aber der Erlaß des Rats der Volksbeauftragten vom 12. November 1918 angeordnet hatte, daß bei allen Wahlen zu öffentlichen Körperschaften allen über 20 Jahre alten Männern und Frauen das Wahlrecht zustehen solle, und nachdem diese Grundsätze auch für die Wahlen zur deutschen Nationalversammlung maßgebend geworden waren, wurde ihnen naturgemäß auch für die Reichstagswahlen dauernde verfassungsmäßige Geltung gegeben. Mit dem Frauenwahlrecht sind jetzt alle Parteien einverstanden; für die Stärke der Wahlerfolge der Parteien scheint es bisher keine große Bedeutung erlangt zu haben[3]); die Beteiligung zahlreicher in die Nationalversammlung gewählter Frauen an deren Verhandlungen aber hat unzweifelhaft zu überwiegend günstigen Ergebnissen geführt. Daß die Wahlmündigkeit ein Jahr früher eintritt als die privatrechtliche Volljährigkeit, ist allerdings eine auffallende und schwer zu rechtfertigende Tatsache; doch muß man unter den vorliegenden Umständen schon mit Freude begrüßen, daß das Bestreben der Sozialdemokraten für eine Festsetzung des Wahlalters auf 18 Jahre nicht durchgedrungen ist und daß für die Wählbarkeit durch das Reichswahlgesetz vom 27. April 1920 das früher erforderliche Alter von 25 Jahren beibehalten ist. Der gleichfalls durch den erwähnten Erlaß des Rats der Volksbeauftragten anerkannte und den Wahlen zur Nationalversammlung zugrunde gelegte Grundsatz der Verhältniswahl bietet in seiner verfassungsmäßigen Geltung für die Reichstagswahlen den Minderheiten eine sehr hochzuschätzende Sicherheit für eine ihrer numerischen Stärke wesentlich entsprechende Vertretung in der für die Geschicke des deutschen Volkes maßgebenden Versammlung. Daß die Reichsverfassung von allen näheren Bestimmungen über das System der Verhältniswahlen abgesehen hat, ist durchaus zu billigen; dadurch wird die Aufgabe, in dieser schwierigen Materie fortdauernd nach den gemachten Erfahrungen Besserungen des Systems vorzunehmen, wesentlich erleichtert.

Die nach lebhaftem Kampfe in der dritten Lesung von der Nationalversammlung beschlossene Festsetzung der Wahlperiode auf 4 Jahre kann, wenn auch vielleicht die in der zweiten Lesung beschlossene 5jährige Dauer den Vorzug verdient hätte, als ein annehmbares Kompromiß betrachtet werden. Sie gibt dem deutschen Volke ausreichenden Einfluß auf die jeweilige Zusammensetzung des Reichstages, vermeidet aber andererseits allzuhäufige Wiederkehr der das ganze Volk aufregenden Wahlen und läßt wohl auch noch einen günstigen Einfluß auf die bei der parlamentarischen Regierung besonders wünschenswerte Stabilität der Mehrheitsbildung in der Volksvertretung erwarten. Das dem Reichspräsidenten gegebene Recht der Auflösung des Reichstags war, wenn die Wahlperiode nicht, wie die des Repräsentantenhauses in den Vereinigten Staaten von Amerika, ganz kurz bemessen wurde, kaum entbehrlich. Ein Mißbrauch dieser Befugnis wird gehindert nicht nur durch die in Übereinstimmung mit dem bisherigen Recht gegebenen Bestimmungen über die Fristen für die vorzunehmenden Neuwahlen und für den Zusammentritt des neuen Reichstags, sondern auch durch das Verbot einer wiederholten Auflösung aus dem gleichen Anlaß. Freilich ist anzunehmen, daß der Reichspräsident infolge der verfassungsmäßigen Sanktionierung der parlamentarischen Regierung überhaupt nicht leicht in der Lage sein wird, von seinem Auflösungsrecht Gebrauch zu machen (s. unten V 2a).

IV. Der nunmehrigen rechtlichen Stellung des Reichstages entspricht es, daß er hinsichtlich der Zeit seiner Geschäftstätigkeit, welche früher im wesentlichen vom Kaiser bestimmt wurde, selbständig geworden ist, indem der regelmäßige Termin seines jährlichen Zusammentritts unmittelbar durch die Reichsverfassung festgelegt ist und er selbst den Schluß (wohl auch Unterbrechungen) seiner Tagung und den Tag des Wiederzusammentritts zu bestimmen hat. Daß nicht nur einem Drittel der Reichstagsmitglieder, sondern auch dem Reichspräsidenten das

[3]) Immerhin hat sich, wo Männer und Frauen getrennt abstimmten, gezeigt, daß die Zentrumsliste bedeutend mehr Stimmen der letzteren als der ersteren erhielt.

Recht gegeben ist, eine frühere Einberufung des Reichstags durch dessen Präsidenten zu verlangen, beruht auf einleuchtenden praktischen Erwägungen.

Die Bestimmungen der früheren Reichsverfassung über die Geschäftsbehandlung im Reichstag sind großenteils beibehalten, haben aber mit gutem Grunde manche Klarstellungen bzw. Verbesserungen erhalten. Anzuerkennen ist insbesondere die Erledigung einer langwierigen Streitfrage durch die jetzt gegebene ausdrückliche Bestimmung, daß auch die Vertreter der Reichsregierung und der Landesregierungen in den Sitzungen des Reichstags der Ordnungsgewalt des Vorsitzenden unterliegen. Ebenso hat die nach der R.V. von 1871 zweifelhafte und sehr bestrittene Frage, ob für Plenarsitzungen des Reichstags Ausschluß der Öffentlichkeit zulässig sei, dem praktischen Bedürfnis gemäß eine bejahende Lösung erhalten, jedoch mit der verständigen Beschränkung, daß für den Ausschluß Zweidrittelmehrheit erforderlich ist. Die durch langjährige Erfahrung unter der Herrschaft der früheren Reichsverfassung gewonnene Einsicht, daß eine die Beschlußfähigkeit des Reichstags von der Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl abhängig machende Bestimmung praktisch undurchführbar ist[4]), hat dahin geführt, die Regelung der Beschlußfähigkeit, abgesehen von zwei wichtigen Ausnahmefällen, der Geschäftsordnung zu überlassen und damit auch stillschweigende Abweichungen von der dort getroffenen Norm zu gestatten. Bei der hohen Autorität, die jetzt dem Reichstag innewohnt, ist es von großem Wert, daß nach der neuen R.V. für eine Anzahl besonders wichtiger Reichstagsbeschlüsse, insbesondere für Verfassungsänderungen, für den Antrag auf Absetzung des Reichspräsidenten, für Anklagen gegen diesen oder einen Reichsminister, einfache Mehrheit nicht ausreicht, sondern Zweidrittelmehrheit erforderlich ist. Vor allem aber hat eine grundsätzlich bedeutsame Reform in das deutsche Reichsstaatsrecht Eingang gefunden durch die Überweisung der Entscheidung über die Gültigkeit der Reichstagswahlen an ein Wahlprüfungsgericht. Das Bestreben, eine unparteiische Entscheidung der Wahlstreitigkeiten zu sichern und zugleich die bisher häufigen überaus langen Verzögerungen der Entscheidung durch den Reichstag selbst zu vermeiden, hat zur Nachahmung des von der deutschen Wissenschaft vielfach empfohlenen englischen Vorbilds geführt. Freilich ist die Reform insofern eine unvollkommene und unbefriedigende, als in dem Wahlprüfungsgericht neben Mitgliedern des Reichsverwaltungsgerichts vom Reichstag aus seiner Mitte gewählte Mitglieder sitzen und sogar in überwiegender Zahl an der Fällung der Erkenntnisse beteiligt sein sollen.

V. Die Funktionen des Reichstages waren nach der R.V. von 1871 wesentlich Mitwirkung bei der Reichsgesetzgebung und eine, allerdings nur wenig ausgebildete, Kontrolle über die Reichsverwaltung. In beiden Beziehungen hat unter maßgebender Einwirkung des demokratischen Prinzips eine, schon vor der Novemberrevolution durch Verfassungsgesetz vom 28. Oktober 1918 angebahnte, sehr bedeutende Ausdehnung und Verstärkung seiner rechtlichen Wirksamkeit stattgefunden.

1. Der Reichstag hat nicht nur, wie im wesentlichen schon nach der früheren Reichsverfassung[5]), ein unbeschränktes Recht der Initiative auf dem Gebiete der Reichsgesetzgebung, sondern er hat nunmehr auch allein die Reichsgesetze zu beschließen und ist damit, an Stelle des früheren Bundesrats, zum Gesetzgeber des Reichs erhoben. Zu dieser rechtlich maßgebenden Bedeutung der Reichstagsbeschlüsse auf dem Gebiete der Reichsgesetzgebung kommen sehr erhebliche Erweiterungen dieses Gebietes hinzu, indem sowohl zahlreiche wichtige Gegenstände, auf die sich früher die Zuständigkeit des Reiches nicht oder nur in geringem Umfange erstreckte, durch die neue R.V. der materiellen Reichsgesetzgebung unterworfen worden sind, als auch die formelle Reichsgesetzgebung eine Ausdehnung insbesondere auf wichtige Akte der auswärtigen Politik erhalten hat. Es läßt sich nicht verkennen, daß diese gesetzgeberische Stellung des Reichstags, zumal da er nur aus einer Kammer besteht, an sich sehr bedeutende Einseitigkeiten und Gefahren mit sich bringt. Die neue Reichsverfassung enthält aber andererseits zahlreiche

[4]) Daß die Gründe dieser Einsicht „für den Reichstag nicht eben schmeichelhaft sind", wird man Triepel (Archiv f. öffentl. Recht, Bd. 39, S. 461) zugeben müssen.

[5]) Ob bzw. inwieweit die Worte des Art. 23 „innerhalb der Kompetenz des Reichs" eine Beschränkung enthielten, war streitig.

Bestimmungen, welche dagegen Abhilfe zu gewähren bestimmt und im wesentlichen auch geeignet sind.

Da das Recht des Gesetzesvorschlags neben den Mitgliedern des Reichstags dem Reichsrat, der Reichsregierung, einem nicht zu hoch bemessenen Bruchteil des Volkes und auf den Gebieten der Sozial- und Wirtschaftspolitik auch dem zu schaffenden Reichswirtschaftsrat zusteht, ist in reichem Maße für eine von verschiedenen Organen und Gesichtspunkten ausgehende gesetzgeberische Initiative gesorgt. Dem Reichstag ist zudem bei Gesetzesvorschlägen der Reichsregierung die abweichende Auffassung des Reichsrats und bei dessen Gesetzesvorschlägen die der Reichsregierung mitzuteilen. Das gleiche gilt auf sozial- und wirtschaftspolitischem Gebiete hinsichtlich der gutachtlichen Äußerungen des Reichswirtschaftsrats über Gesetzesvorschläge der Reichsregierung und für deren abweichende Auffassung bei Gesetzesvorschlägen des Reichswirtschaftsrats. So ist der Reichstag in der Lage, bei seinen gesetzgeberischen Beschlüssen in weitem Umfang die Standpunkte dieser anderen Organe zu kennen und zu berücksichtigen.

Von noch eingreifenderer Bedeutung sind die Bestimmungen der Reichsverfassung, durch die anderen Organen die rechtliche Möglichkeit gegeben ist, gesetzgeberische Beschlüsse des Reichstags außer Kraft zu setzen. Hier kommt einerseits das unten in den Erörterung über den Reichsrat näher zu würdigende Einspruchsrecht dieses Kollegiums in Betracht, andererseits auch unabhängig von einem solchen Einspruch die Anrufung eines Volksentscheids. Ein genaueres Eingehen auf die Voraussetzungen und Modalitäten, unter denen die Reichsverfassung dem Volke selbst die Entscheidung über das Inkrafttreten eines Reichsgesetzes zuweist, würde den Rahmen meiner Aufgabe überschreiten; ich beschränke mich deshalb auf einige Hauptgesichtspunkte. Im allgemeinen möchte ich zunächst hervorheben, daß durch das Institut des Volksentscheids und des mit ihm eng verbundenen Volksbegehrens der im Reichstag verkörperte Repräsentationsgedanke in erheblichem Maße zurückgedrängt und eine bisher für ein so großes modernes Staatswesen noch nicht versuchte und daher auch nicht erprobte bedeutsame Annäherung der deutschen Republik an eine unmittelbare Demokratie bewirkt ist. Ferner ist darauf hinzuweisen, daß, insofern die Herbeiführung eines Volksentscheids von dem Ermessen des Reichspräsidenten abhängig gemacht ist, doch seine persönliche Ansicht in dieser wichtigen Frage infolge des Grundsatzes der parlamentarischen Regierung voraussichtlich nur geringes Gewicht haben wird (vgl. unten 2a). Endlich kann die auffallende Tatsache nicht übergangen werden, daß, während sonst überall, wo das Institut des Referendums besteht, dieses für Verfassungsänderungen obligatorisch ist[6]), unsere Reichsverfassung dagegen ein solches generelles Erfordernis für ihre Änderungen nicht aufstellt; eine Erklärung und wenigstens theoretische Rechtfertigung hierfür bietet wohl der Umstand, daß die von der Nationalversammlung beschlossene Reichsverfassung selbst keiner Volksabstimmung unterzogen worden ist.

2. Die Kontrolle des Reichstags über die Reichsverwaltung hat in der neuen Reichsverfassung eine sehr starke Ausbildung erhalten, die im allgemeinen wohl zu billigen ist, im einzelnen aber, namentlich soweit es sich um die Befugnisse von Reichstagsausschüssen handelt, zu erheblichen Bedenken Anlaß gibt.

a) Daß die Verantwortlichkeit der Mitglieder der Reichsregierung gegenüber dem Reichstag sowohl für ihre eigenen Amtshandlungen als für die von ihnen gegenzuzeichnenden Anordnungen mit Verfügungen des Reichspräsidenten ausdrücklich festgestellt ist, kann nur gebilligt werden; ebenso, daß das Erfordernis der Gegenzeichnung mit der eben erwähnten Wirkung auch auf die Erlasse des Reichspräsidenten auf dem Gebiete der Wehrmacht erstreckt ist. Beistimmung verdient auch, daß sowohl dem Reichstag als seinen Ausschüssen das Recht gegeben ist, die Anwesenheit sowohl des Reichskanzlers als der Reichsminister zu verlangen. Eine empfindliche Lücke des bisherigen Reichsstaatsrechts hat Ausfüllung erhalten durch die ausdrücklich festgestellte Befugnis des Reichstags, den Reichskanzler und die Reichsminister vor dem Staatsgerichtshof des deutschen Reichs wegen schuldhafter Verfassungs- oder Gesetzesverletzung anzuklagen; jedoch wird dieses Recht neben dem alsbald zu erörternden System parlamentari-

[6]) G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 1914, S. 729.

scher Regierung, wie die Erfahrungen der schon seit längerer Zeit parlamentarisch regierten Staaten lehren, nur geringe praktische Bedeutung haben. In größerem Maße kann eine solche dem gleichen Recht des Reichstags gegenüber dem Reichspräsidenten zukommen, zumal wenn dieser versuchen würde, sich über das Erfordernis parlamentarischer Regierung hinwegzusetzen. Freilich ist dem Reichstag auch die rechtliche Möglichkeit gegeben, die Absetzung des Reichspräsidenten selbst ohne rechtliche Verschuldung desselben durch Volksentscheid herbeizuführen; aber zu einem solchen, das ganze Volk tief aufwühlenden und in bezug auf den Erfolg leicht sehr unsicheren Antrage wird er sich wohl um so schwerer entschließen, als mit einem Mißerfolg für ihn höchst nachteilige Wirkungen verbunden sind[7]).

Sowohl die Mitglieder der Reichsregierung, insbesondere auch der die Richtlinien der Politik bestimmende Reichskanzler, als mittelbar auch der Reichspräsident befinden sich fortdauernd in einer sehr starken Abhängigkeit vom Reichstag durch die Vorschrift, daß die ersteren des Vertrauens dieser Versammlung zu ihrer Amtsführung bedürfen und zurücktreten müssen, wenn der Reichstag ihnen durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht. Zu billigen ist jedenfalls, daß keine rechtliche Notwendigkeit besteht, alle Mitglieder der Reichsregierung dem Reichstag zu entnehmen, und daß die Rücktrittspflicht der Mitglieder der Reichsregierung nur an ein ausdrückliches Mißtrauensvotum geknüpft ist, also nicht jede parlamentarische Niederlage derselben, in Ermangelung eines besonderen Vertrauensvotums, eine solche Folge zu haben braucht. Im übrigen würde es zu weit führen, hier die Vorzüge und die Nachteile der parlamentarischen Regierung überhaupt gegeneinander abzuwägen. Für Deutschland war jedenfalls der Übergang zu diesem System naturgemäß, nachdem während der vorangegangenen Zeit des monarchischen Konstitutionalismus sich unzweideutig gezeigt hatte, daß die Volksvertretungen ohne maßgebenden Einfluß auf die Besetzung der Ministerstellen überhaupt nur eine untergeordnete Bedeutung für das Staatsleben erlangen und vor allem die Übel und Gefahren eines persönlichen Regiments nicht hintanhalten können. Die Nationalversammlung hat allerdings einen bemerkenswerten Versuch gemacht, im Gegensatz namentlich zu dem in Frankreich bestehenden System des sog. „unechten"[8]) Parlamentarismus, dem Reichspräsidenten trotz der parlamentarischen Regierung eine gegenüber dem Reichstag selbständige Stellung mit wichtigen Befugnissen zu geben. Aber wenn auch der Reichspräsident seine Stellung nicht durch Wahl von seiten des Reichstags erhält, kann er doch seine Befugnisse nur unter Mitwirkung der Mitglieder der Reichsregierung, besonders des Reichskanzlers, ausüben, und da diese vom Vertrauen des Reichstags abhängen, wird er in seinen Amtshandlungen keine der Reichstagsmehrheit widerstrebende Richtung zur Geltung bringen können. Insbesondere wird es ihm nur in ganz besonderen Konfliktsfällen vielleicht möglich sein, die Zustimmung der bestehenden Reichsregierung für eine Auflösung des Reichstags zu erlangen oder eine neue Reichsregierung, die bei Auflösung des Reichstags mitzuwirken bereit wäre, zu bilden.

b) Die neue Reichsverfassung hat sich nicht damit begnügt, dem gesamten Reichstag eine maßgebende Einwirkung auf die Personen und auf die Amtsführung der Reichsregierung zu geben, sondern sie hat auch in weitem Umfang besondere, mit umfassenden obrigkeitlichen Befugnissen ausgestattete Ausschüsse zu einer Kontrolle über die Reichsregierung berufen. Die Untersuchungsausschüsse des Reichstags können allerdings auch für andere Zwecke, insbesondere auch für Gesetzgebungsfragen, gebildet und mit Nutzen verwendet werden; bedenklich ist aber, daß der Reichstag verpflichtet ist, schon auf Antrag eines Fünftels seiner Mitglieder einen Untersuchungsausschuß einzusetzen. Daß der Reichstag für auswärtige Angelegenheiten, in denen ihm jetzt eine weitgehende Zuständigkeit gegeben ist, einen besonderen Ausschuß bestellen soll, ist zu billigen; aber da dieser Ausschuß auch außerhalb der Sessionen des Reichstags und sogar nach Ende der Wahlperiode und nach Auflösung des Reichstags tagen soll, kann er leicht die erforderliche Bewegungsfreiheit der Reichsregierung lähmen, ohne daß alsbald bei dem Plenum des Reichstags Abhilfe zu erlangen wäre. Noch mißlicher ist, daß der Reichstag für die Zeiten,

---

[7]) Mit Recht wird außerdem die große Mangelhaftigkeit der Bestimmungen der R. V. über das Absetzungsverfahren hervorgehoben von Wittmayer im Archiv f. öffentl. Recht, Bd. 39, S. 411ff.

[8]) Es ist vielmehr im wesentlichen reiner (unbeschränkter) Parlamentarismus.

wo er nicht tagt oder kein (konkreter) Reichstag besteht, einen zur Wahrung seiner Rechte gegenüber der Reichsregierung bestimmten Ausschuß (Überwachungsausschuß) bestellen soll. Man wird nicht umhin können, in dieser Häufung von Kontrollorganen Beweise eines Mißtrauens gegen die Reichsregierung zu finden, wie es wenigstens bei längerer Dauer des parlamentarischen Regierungssystems als nicht gerechtfertigt erscheint.

VI. Daß den einzelnen Mitgliedern des Reichstags ein gegenüber den Bestimmungen der R.V. von 1871 oder wenigstens deren in Theorie und Praxis herrschenden Auslegung beträchtlich erweiterter Schutz in der Ausübung ihres Berufs gewährt ist, muß als eine naturgemäße Folge der demokratischen Anschauungen und besonders der erhöhten Stellung des Reichstags betrachtet werden. Bedenklich ist, daß nunmehr auch die Vollstreckung einer rechtskräftig erkannten Freiheitsstrafe gegen ein Reichstagsmitglied während der Sitzungsperiode einem Reichstagsbeschluß unterliegt; mehr als der dadurch ermöglichte, doch nur zeitweilige Eingriff in die Zuständigkeit der Gerichte ist die starke Wachrufung der politischen Leidenschaften in einem solchen Falle zu beanstanden.

C) Der Reichsrat.

I. Für ein ausreichendes Verständnis und eine zutreffende Würdigung der Bestimmungen der neuen Reichsverfassung über den Reichsrat ist unentbehrlich ein Zurückgehen auf den früheren Bundesrat. Mit diesem hängt der Reichsrat geschichtlich durch das Mittelglied des von dem Gesetz vom 10. Februar 1919 über die vorläufige Reichsgewalt geschaffenen Staatenausschusses zusammen. Es besteht aber auch eine weitgehende Übereinstimmung des rechtlichen Grundcharakters von Bundesrat und Reichsrat. Wie der erstere ist der letztere ein föderatives Organ, eine Vertretung der deutschen Gliedstaaten in dem Gesamtorganismus des deutschenReichs. Er gleicht aber zudem dem Bundesrat durch das eigentümliche Moment, daß in ihm vermöge seiner Zusammensetzung nur die Ansichten der Landesregierungen unmittelbar zur Geltung kommen. Es waren die Landesregierungen, besonders die der süddeutschen Staaten, die mit Erfolg die Forderung eines solchen Anteils an die Reichsangelegenheiten stellten; damit war von selbst gegeben, daß der Reichsrat ebensowenig wie der Bundesrat ein Teil der Gesamtvolksvertretung sein konnte, sondern nur ein selbständiges Organ neben dieser. Für das Verlangen der Landesregierungen war großenteils maßgebend, daß sie ein starkes Gewicht auf die Beteiligung der Gesamtvertretung der Einzelstaaten auch an der Verwaltung des Reiches legten. Dagegen konnten und wollten sie nicht verhindern, daß der Reichsrat in seiner allgemeinen rechtlichen Stellung und Aufgabe und demgemäß auch in seiner politischen Bedeutung weit hinter dem früheren Bundesrat zurücksteht. Wenngleich dieser nicht, wie allerdings vielfach angenommen wurde, Träger der Reichsgewalt war, so kam doch durch seine Beschlüsse grundsätzlich die „den verbündeten Regierungen“ zustehende Reichsgewalt zur Ausübung. Der Reichsrat aber hat überhaupt keine maßgebenden Beschlüsse in Reichsangelegenheiten zu fassen; insbesondere ist er nicht berufen, Reichsgesetze und Reichsverordnungen zu geben, sondern soll nur eine Mitwirkung bei der an deren Organen zustehenden Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs üben (R.V. Art. 70).

Zweifellos war eine Minderung der Stellung des föderativen Organs unausbleiblich, sobald der Grundsatz der Souveränität des deutschen Volks zur Anerkennung gelangte. Wohl aber kann als fraglich erscheinen, ob es nicht richtiger gewesen wäre, statt einer abgeschwächten Nachahmung des Bundesrats ein Staatenhaus nach nordamerikanischem und schweizerischem Vorbild zu schaffen (vgl. oben A). Für die erstere Alternative sprechen aber doch auch bei unbefangener Betrachtung gewichtige Erwägungen[9]). In einem von den Parlamenten der Einzelstaaten, jedenfalls nach dem Grundsatz der Verhältniswahl, gewählten Staatenhause hätten sich vorzugsweise die politischen Parteien ähnlich wie im Volkshause geltend gemacht. In dem Reichsrat als Gesamtvertretung der Landesregierungen können, zumal bei der durch die neue R.V. festgestellten näheren Beschaffenheit seiner Zusammensetzung, die sachlichen Interessen der Länder und besonders die

[9]) Auch Anschütz hat sich bereits in der Deutschen Juristenzeitung vom 1. Febr. 1919, S. 113ff., in diesem Sinne ausgesprochen.

im Landesdienst gemachten politischen Erfahrungen zu viel größerem Einfluß gelangen, während doch das auch für die Länder vorgeschriebene System der parlamentarischen Regierung gegen ein den betreffenden Einzelvölkern mißfälliges Verhalten den Landesregierungen im Reichsrat Sicherheit bietet. Zudem ist die in gleichem Maße für ein Staatenhaus nicht mögliche Beteiligung des Reichsrats an der Reichsverwaltung im Interesse der Länder und des Reichs wertvoll.

II. Die Zusammensetzung des Reichsrats ist im ganzen als eine zweckmäßige zu betrachten; jedoch sind die aus der überragenden Bevölkerungszahl Preußens hervorgehenden Schwierigkeiten in einer nicht durchaus glücklichen Weise gelöst worden.

1. Bei der Stimmenverteilung war ein Abgehen von der wesentlich noch aus dem früheren Staatenbunde stammenden Bemessung des Stimmgewichts der Einzelstaaten im Bundesrate natürlich. Andererseits konnte man bei der außerordentlich großen Verschiedenheit der Bevölkerungszahl der Länder nicht jedem, wie im nordamerikanischen Senat und im schweizerischen Ständerat, eine gleiche Stimmenzahl einräumen. Im wahren Sinne des Föderalismus aber ist die neue R.V. darin der früheren gefolgt, daß jedes Land wenigstens eine Stimme im Reichsrat erhalten hat. Daß den größeren Ländern auf je eine Million Einwohner eine Stimme zukommt, ist nicht zu beanstanden. Die hinzugefügte Beschränkung, daß kein Land mehr als zwei Fünftel der gesamten Stimmenzahl führen darf, war durchaus notwendig, da man nicht einem Lande (Preußen!) die Mehrheit der Stimmen oder auch nur eine dieser ganz nahekommende Stimmenzahl gewähren konnte. Das preußische Stimmgewicht ist sogar im Reichsrat ein verhältnismäßig weit größeres als früher im Bundesrat, und es wäre wohl richtiger gewesen, in Übereinstimmung mit dem Regierungsentwurf der neuen R.V. als Maximum der Stimmenzahl eines Einzelstaats ein Drittel der Gesamtzahl zu bestimmen.

2. Eine vorteilhafte Vereinfachung der Organisation des Reichsrats gegenüber derjenigen des Bundesrats ist bewirkt durch die Bestimmung, daß die Länder im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten werden. Dadurch wurde es ermöglicht, die bisherige rechtliche Abhängigkeit der Mitglieder von Instruktionen der Landesregierung zu beseitigen. Als überflüssig erschien nunmehr auch die frühere, noch in den Regierungsentwurf der neuen R.V. übergegangene Vorschrift, daß die Stimmen eines Staats nur einheitlich abgegeben werden dürfen; eine solche Einheitlichkeit wird tatsächlich in der Regel von selbst eintreten, wenngleich rechtlich die Stimme jedes einzelnen, an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieds besonders gezählt wird.

Eine erhebliche Abweichung von dem Grundsatz der Vertretung der Länder durch Mitglieder ihrer Regierung liegt aber in der besonderen Vorschrift für Preußen, daß die Hälfte seiner Reichsratsmitglieder von den Verwaltungen der preußischen Provinzen zu bestellen ist. Maßgebend für diese Clausula antiborussica waren neben der Besorgnis, daß die preußischen Stimmen ungeachtet der oben erwähnten Beschränkung ihrer Zahl bei einheitlicher Abgabe ein unerwünscht großes Gewicht haben würden, die an sich nicht ungerechtfertigten, jedoch auch politisch nicht ungefährlichen Bestrebungen für eine weitgehende Dezentralisation des Preußischen Staats. Es ist so ein unorganisches Element in die Bildung des Reichsrats hineingebracht, und man muß sehr zweifeln, ob durch das preußische Landesgesetz, dem die näheren Bestimmungen vorbehalten sind, die naheliegenden üblen Folgen einer solchen zwiespältigen Zusammensetzung verhütet werden können.

III. Über die Geschäftstätigkeit des Reichsrats enthält die R.V. nur wenige Bestimmungen. Wertvolle Ergänzungen bietet die Geschäftsordnung, die der Reichsrat sich am 20. November 1919 gegeben hat. Auffallend aber ist, daß, während die R.V. Art. 64 eine Einberufung des Reichsrats durch die Reichsregierung vorsieht, dieser nach der Geschäftsordnung dauernd versammelt ist. Dadurch ist eine Entwickelung, wie sie für den Bundesrat durch sein ständiges Zusammenbleiben seit 1883 erfolgt war, für den Reichsrat bereits kurze Zeit nach seiner Errichtung eingetreten. Ungeachtet der geringeren Zuständigkeit des Reichsrats werden die ihm obliegenden Geschäfte ein nur durch etwaige kurze Vertagungen unterbrochenes Zusammenbleiben in der Tat rechtfertigen.

Da überhaupt die leitende Stellung Preußens im Reiche hinwegfallen sollte, konnte auch ein preußischer Vorsitz, wie er früher im Bundesrate bestand, im Reichsrat nicht stattfinden. Es

erscheint aber auch als sachgemäß, daß gar kein Mitglied des Reichsrats, sondern ein Mitglied der Reichsregierung (ohne Stimmrecht) den Vorsitz im Reichsrate sowie in dessen Ausschüssen führt; dadurch sowie durch die Bestimmungen der R.V. über Recht und Pflicht auch der übrigen Mitglieder der Reichsregierung, an den Verhandlungen des Reichsrats teilzunehmen, wird eine enge Verbindung der beiden Organe, wie sie auch sonst in der R.V. vorgesehen ist (vgl. unten IV 1a und 2), gesichert.

Infolge des Hinwegfalls des früher den preußischen Stimmen im Bundesrate gegen manche Beschlüsse dieses Kollegiums zustehenden Vetorechts sowie der völligen Beseitigung der früheren einzelstaatlichen Reservatrechte hat der Grundsatz der Entscheidung durch einfache Stimmenmehrheit eine viel weitergehendere Geltung für den Reichsrat als früher für den Bundesrat finden können. Nur für Beschlüsse über Verfassungsänderungen ist das Erfordernis einer erhöhten Mehrheit, aber bloß einer Zweidrittelmehrheit, mit Recht beibehalten. Daß die Vollsitzungen des Reichsrats, im Gegensatz zu denen des Bundesrats, grundsätzlich öffentliche sein sollen, wird vielleicht dem Reichsrat etwas größere Popularität verschaffen, aber kaum eine erhebliche sachliche Bedeutung haben.

IV. Die Funktionen des Reichsrats liegen, wie schon oben (I) bemerkt ist, auf den Gebieten der Gesetzgebung und der Verwaltung. Auf dem Gebiete der Rechtsprechung, auf dem der Bundesrat sehr bedeutende Befugnisse zur Erledigung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten hatte, ist dem Reichsrat gar keine Zuständigkeit gegeben, da die neue Reichsverfassung mit gutem Grunde die Entscheidung der öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten unparteiischen Gerichtshöfen zuweist.

1. Die Stellung eines gesetzgebenden Faktors könnte der Reichsrat als Vertretung von Regierungsorganen in einem demokratischen Staate nicht erhalten. Immerhin hat er einen bedeutenden verfassungsmäßigen Einfluß auf die Reichsgesetzgebung durch die ihm gewährten Rechte einerseits der — freilich nur mittelbaren — Initiative bzw. der Begutachtung, andererseits des Einspruchs.

a) Der Reichsrat ist allerdings nicht befugt, unmittelbar bei der gesetzgebenden Versammlung, dem Reichstag, Gesetzesvorlagen einzubringen; aber da die Reichsregierung verpflichtet ist, die vom Reichsrat beschlossenen Gesetzentwürfe, wenn auch eventuell mit Darlegung ihres abweichenden Standpunkts, bei dem Reichstag einzubringen, und da andererseits Gesetzesvorlagen der Reichsregierung zunächst an den Reichsrat gelangen müssen und, wenn dieser nicht zustimmt, nur unter Darlegung seines abweichenden Standpunkts an den Reichstag gebracht werden können, so ist dafür gesorgt, daß der Reichsrat einen wirksamen Impuls für neue Gesetze geben kann und daß überhaupt bei allen nicht aus der Mitte des Reichstags selbst hervorgehenden Gesetzentwürfen der Reichstag in Kenntnis der Auffassung des Reichsrats berät und beschließt (vgl. auch oben B V 1). Eigentümlich und zunächst befremdlich aber ist, daß dem Reichsrat nicht die Befugnis gegeben ist, die von ihm beschlossenen Gesetzesvorlagen oder seinen abweichenden Standpunkt gegenüber Gesetzesvorschlägen der Reichsregierung durch Mitglieder oder Kommissare in den Verhandlungen des Reichstags vertreten zu lassen, während dagegen die einzelnen Länder berechtigt sind, in die Sitzungen des Reichstags Bevollmächtigte zu entsenden, die sogar bei allen Gegenständen der Verhandlung den Standpunkt ihrer Regierung darlegen können[10]).

b) Während das Reichsgesetz vom 10. Februar 1919 über die vorläufige Reichsgewalt für Reichsgesetze, mit Ausnahme der künftigen Reichsverfassung, Übereinstimmung der Nationalversammlung und des Staatenausschusses (an dessen Stelle der Reichsrat getreten ist) forderte, bedürfen nach der R.V. vom 11. August 1919 die vom Reichstag beschlossenen Reichsgesetze keiner Zustimmung des Reichsrats; vielmehr steht diesem nur ein Recht des Einspruchs gegen die gesetzgeberischen Beschlüsse des Reichstags zu[11]), und der Einspruch hat auch keine absolut bindende Kraft. Diese Gestaltung entspricht durchaus dem demokratischen Grundzug

[10]) Daß so nur die Bestimmung des Art. 9 und nicht auch die des Art. 16 der R. V. von 1871 in die neue R.V. überging, erklärt sich wohl durch die Auffassung, daß die in dem letzteren Artikel dem Bundesrat gegebene Befugnis lediglich ein Ausfluß seiner Stellung als Gesetzgeber des Reichs gewesen sei.

[11]) Über die abweichende, sachlich wenig erhebliche Bestimmung des Art. 85 Abs. 4 u. 5 der R. V. vgl. **Triepel** a. a. O., S. 510 u. 511.

der neuen Reichsverfassung. Andererseits liegt es in der Natur der Sache, daß der Einspruch des Reichsrats in jedem Falle eine erneute Beschlußfassung des Reichstags nötig macht. Die näheren Bestimmungen der Reichsverfassung über die Möglichkeiten einer Überwindung des Einspruchs sind sehr verwickelt, aber sorgfältig erwogen und kaum zu beanstanden. Billigenswert ist besonders, daß der Reichsrat, wenn der Reichstag gegen seinen Einspruch eine Verfassungsänderung beschließt, stets einen Volksentscheid verlangen kann. Wenn in den sonstigen Fällen einer fortdauernden Meinungsverschiedenheit zwischen Reichstag und Reichsrat dem Reichspräsidenten die Entschließung, ob ein Volksentscheid stattfinden soll, zusteht, so wird er auch hier infolge des Systems der parlamentarischen Regierung nicht leicht in der Lage sein, eine der Mehrheit (und zumal einer Zweidrittelmehrheit) des Reichstags mißfällige Entscheidung zu treffen.

2. Bei der Reichsverwaltung ist dem Reichsrat, abgesehen von der ihm ebenso wie dem Reichtag zu legenden Rechnung über die Verwendung aller Reichseinnahmen, nur insofern allgemein eine Beteiligung eingeräumt, als er von den Reichsministern über die Führung der Reichsgeschäfte fortlaufend zu unterrichten ist und als zu Beratungen über wichtige Gegenstände seine zuständigen Ausschüsse zugezogen werden sollen. Wenn ihm dadurch auch eine beständige Fühlung mit der Reichsverwaltung gesichert ist, so kann doch der ihm so gewährte materielle Einfluß auf die Reichsangelegenheiten im ganzen nur gering geschätzt werden. Das früher dem Bundesrat der Regel nach zustehende Recht, die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen Verordnungen zu beschließen, konnte dem Reichsrat nicht gewährt werden, weil es nach der rechtlichen Stellung des Reichstags von einem diesem gegenüber verantwortlichen Organ ausgeübt werden mußte. Dagegen hätte es wohl keinen prinzipiellen Bedenken unterlegen, für alle von der Reichsregierung zu erlassenden Verordnungen Zustimmung der Reichsrats zu fordern; aber sachliche Erwägungen sprechen im allgemeinen für die von der Reichsverfassung festgesetzte Beschränkung dieses Erfordernisses auf diejenigen Verordnungen der Reichsregierung, welche sich auf ein von den Landesbehörden auszuführendes Reichsgesetz beziehen. Wenn die Reichsverfassung für Verordnungen der Reichsregierung auf den Gebieten des Post- und Telegraphenwesens sowie des Eisenbahnwesens dem Reichstag in weitergehendem Umfange ein Zustimmungsrecht gewährt hat, so beruht dies auf der besonderen Bedeutung dieser Verkehrseinrichtungen für die Interessen der Länder und auf dem Umstande, daß bisher diese Einrichtungen großenteils einzelnen Ländern gehörten.

3. Überblickt man die im vorstehenden erörterten Befugnisse des Reichsrats bei der Gesetzgebung und der Verwaltung des Reichs, so wird man zu dem Ergebnisse gelangen, daß sie zusammengenommen geeignet sind, den Interessen der Länder und den Anschauungen der Landesregierungen einen, zwar nicht maßgebenden, aber doch nicht unerheblichen Einfluß auf die Reichsgeschäfte zu sichern. Sie werden aber voraussichtlich nicht imstande sein, die unleugbar vorhandene und besonders infolge der unglücklichen finanziellen Verhältnisse starke Tendenz zur fortschreitenden staatlichen Vereinheitlichung auf die Dauer zu hemmen oder gar zurückzudrängen.

---

9. Abschnitt.

Nationalversammlung und Reichstag.

Von Dr. jur. **Friedrich Giese,**
o. Professor der Rechte an der Universität Frankfurt a. M.

Literatur:

Hatschek, Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, I 1915. — Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches [5] I 1911, §§ 32—38. — Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts [7] 1914 bis 1919, §§ 128—133. — Giese, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, [2] 1920, S. 118—159. — Schulze, Das Wahlrecht für die verfassunggebende Deutsche National-Versammlung 1918.

I. Entstehungsgeschichte.

1. Nach dem Untergang des deutschen Kaiserreiches wurde Deutschland zunächst Räterepublik. In ihr war für eine Volksvertretung keine Stätte. Die von den revolutionären Arbeiterparteien und dem revolutionären Heimatheer usurpierte politische Gewalt ruhte bei ihren schnell überall entstandenen neuen Organen, den Arbeiter- und Soldatenräten. Ihre Zentralstelle bildete der Groß-Berliner Rat bzw. sein Vollzugsausschuß, später der Zentralrat der deutschen sozialistischen Republik. Ausgeübt wurde die gesetzgebende und vollziehende Gewalt vom Rat der Volksbeauftragten als provisorischer Regierung. Deutschland stellte eine Räterepublik dar, deren Überführung in eine demokratische Republik mit einer Volksvertretung als höchster Instanz allerdings beabsichtigt war.

2. Schon der vom Rat der Volksbeauftragten erlassene „Aufruf an das Deutsche Volk" vom 12. November 1918 wies auf die demokratische Republik hin. Er sah eine Nationalversammlung vor, die nach einem ganz neuen Wahlrecht gebildet und mit der Neuordnung der staatsrechtlichen Verhältnisse Deutschlands betraut werden sollte. Durch heftige anti-demokratische, prorätische Gegenströmungen erschwert, konnte sich das Prinzip der reinen Demokratie nur mühsam durchsetzen. Am 30. November 1918 erließ der Rat der Volksbeauftragten ein Reichswahlgesetz, welches das schon im „Aufruf" verheißene allgemeine, gleiche, unmittelbare und geheime Wahlrecht aller 20 Jahre alten deutschen Männer und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl einführte. Die Wahlen fanden am 19. Januar 1919 statt. Gewählt wurden 421 Abgeordnete, darunter 36 Frauen. Durch diese Wahl wurde Deutschland eine Volksrepublik, durch sie hat das deutsche Volk die ihm von den vorläufigen Volksorganen zugedachte politische Gewalt in Besitz genommen und erstmalig ausgeübt. Seitdem gilt das Prinzip der Volkssouveränität, wonach die Volksvertretung das höchste staatsrechtliche Organ des Reiches darstellt.

3. Diese Volksvertretung war die verfassunggebende Nationalversammlung. Sie trat am 6. Februar 1919 zusammen, und zwar wegen der Berliner Unruhen und in Berücksichtigung des Wunsches der süddeutschen Staaten in Weimar. Ihre dringendste Aufgabe war der Erlaß einer Notverfassung. Diese wurde auf Grund eines Entwurfes, den Vertreter der Reichsregierung in Gemeinschaft mit Vertretern der Landesregierungen ausgearbeitet hatten, bereits am 10. Februar 1919 verabschiedet. Das vom Präsidenten der Nationalversammlung ausgefertigte „Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt" sah als oberste Staatsorgane des Reiches die das souveräne Volk repräsentierende Nationalversammlung, einen Reichspräsidenten und einen Staatenausschuß vor. Nach der Wahl Eberts zum Reichspräsidenten legte der Rat der Volksbeauftragten die bis dahin von ihm verwaltete politische Macht in die Hände des höchsten und einzigen Souveräns Deutschlands, nämlich der Nationalversammlung, zurück; auch der Zentralrat gab eine entsprechende Erklärung ab. Die Nationalversammlung sollte nach der provisorischen Verfassung die künftige Reichsverfassung (und sonstige dringende Reichsgesetze) beschließen. Dieser Hauptaufgabe wandte sie sich alsbald zu. Der von der Reichsregierung vorgelegte Verfassungsentwurf wurde zunächst in der Vollsitzung, sodann vom 8. (Verfassungs-)Ausschuß der Nationalversammlung in gründlichster, hingebungsvoller Arbeit durchberaten, ausgestaltet und verbessert. Schon Ende Juli konnte das große Weimarer Verfassungswerk vom Plenum der Nationalversammlung verabschiedet werden. Die neue Reichsverfassung erhielt am 11. August die Unterschrift des Reichspräsidenten und ist am 14. August verkündet worden und in Kraft getreten. Sie beruht auf dem Prinzip der repräsentativen Volksrepublik und sieht demgemäß als höchstes Organ des neuen Reiches den Reichstag vor. Doch blieb die Nationalversammlung vorerst noch bestehen. Sie galt bis zum Zusammentritt des ersten neugewählten Reichstags als „Reichstag" i. S. der neuen Reichsverfassung. Sie behielt den Namen Nationalversammlung bei, erfüllte aber vollkommen die Funktionen des verfassungsmäßigen Reichstags. Die Mandate der Mitglieder der Nationalversammlung waren also bis auf weiteres verlängert. Ein Termin, an dem die Tätigkeit der Nationalversammlung erlöschen sollte, war nicht gesetzt. Erst nachdem auf Grund des neuen Reichswahlgesetzes vom 27. April 1920 die Wahlen zum endgültigen Reichstag am 6. Juni 1920 stattgefunden hatten, hat die Nationalversammlung sich selbst durch die Einberufung des neuen Reichstages zum 24. Juni 1920 das Ende ihres politischen Daseins bestimmt.

II. Staatsrechtliche Stellung.

1. Die Nationalversammlung bzw. der sie ablösende Reichstag ist das höchste juristische Organ des Reiches. Der Reichstag bildet einen wesentlichen Bestandteil des in der Verfassung festgelegten Reichsorganismus. Er ist juristisch Staatsorgan, nicht Volksorgan. Nur der Staat, nicht das Volk, ist die große Verbandspersönlichkeit, als deren Organ der Reichstag handelt. Das Volk besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern ist selbst nur ein Handlungsorgan des Staates. Dies schließt natürlich nicht aus, daß zwischen den beiden Staatsorganen „Reichsvolk" und „Reichstag" eine bestimmte rechtliche Beziehung besteht. Diese läßt sich formell dahin kennzeichnen, daß das Volk ein ursprüngliches, natürliches Staatsorgan darstellt, während der aus Volkswahlen hervorgehende, also durch das Volk gebildete Reichstag als ein abgeleitetes, sekundäres Staatsorgan, als ein Rechtsgebilde angesprochen werden muß. Die inhaltliche Beziehung zwischen Reichsvolk und Reichstag ergibt sich daraus, daß der Reichstag das Volk repräsentiert, an Stelle des nur ausnahmsweise selbst handelnden Volkes im Regelfalle zu handeln berufen ist. Das Wollen und Handeln des Reichstags stellt staatsrechtlich ein Wollen und Handeln des Volkes selbst dar. Dies und nichts anderes bedeutet die staatsrechtliche Repräsentation, nicht etwa ein rechtliches Vertretungsverhältnis im zivilrechtlichen Sinne. Weil nun nach dem demokratischen Prinzip das Volk der Träger der Reichsstaatsgewalt ist und alle politische Gewalt allein vom Volke ausgeht, so ist klar, daß der Reichstag als besondere Repräsentation dieses souveränen Volkes unter allen Staatsorganen den obersten Rang einnehmen muß. Das Volk ist das höchste natürliche, der Reichstag das höchste juristische Organ im Reiche. Für den Reichstag spricht im Zweifelsfalle die Vermutung der Zuständigkeit. Jede Kompetenz eines anderen Reichsorgans bedarf des besonderen und ausdrücklichen verfassungsmäßigen Rechtstitels.

2. Damit ist das Verhältnis des Reichstags zu den übrigen Reichsorganen bereits grundsätzlich festgelegt. Auch sie sind Volksorgane in dem weiteren Sinne, daß sie ihre Gewalt vom souveränen Volk ableiten, nicht in dem engeren Sinne, daß sie das souveräne Volk offiziell repräsentieren. Als solche obersten Reichsorgane hat die Reichsverfassung den Reichspräsidenten, die Reichsregierung und den Reichsrat geschaffen. Der Reichspräsident steht insofern mit dem Reichstag auf gleicher Stufe, als er ebenfalls aus Volkswahlen hervorgeht und beide Reichsorgane einander aus dem Sattel heben können. Der Reichspräsident kann den Reichstag (jedoch nur einmal aus dem gleichen Anlaß) auflösen, so daß Neuwahlen stattfinden müssen (RV. Art. 25). Andererseits kann der Reichstag die Absetzung des Reichspräsidenten durch Volksabstimmung in die Wege leiten (Art. 43 Abs. 2). Im übrigen aber nimmt der Reichstag auch dem persönlichen Staatshaupt des Reiches gegenüber jene oben gekennzeichnete prinzipielle und kompetenzmäßige Vorzugsstellung ein. Noch weniger Zweifel können darin gegenüber der Reichsregierung obwalten. Wenngleich sie formell vom Reichspräsidenten durch die von ihm ausgehende Ernennung des Reichskanzlers und der Reichsminister besetzt wird, bildet sie doch materiell einen Vollzugsausschuß des Reichstags, der diesem ausnahmslos untergeordnet und verantwortlich ist. Der Kanzler und die Minister brauchen allerdings nicht aus dem Schoße des Reichstags hervorzugehen, müssen jedoch die Vollzieher des Willens der jeweiligen Mehrheit des Reichstags sein. Sie bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags und jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag dieses Vertrauen durch ausdrücklichen Beschluß entzieht. Auch der Reichsrat kann sich mit dem Reichstag weder grundsätzlich noch funktionell messen. Die wichtigsten Eigenschaften und Rechte des bisherigen Bundesrats, vor allem die Verkörperung der Reichssouveränität und die Sanktion der Gesetze, hat nicht der Reichsrat, sondern der Reichstag geerbt, der dadurch zugleich gegenüber dem staatsrechtlich und politisch ziemlich unbedeutenden Reichstag des Kaiserreiches eine überragende, von Grund auf veränderte Stellung erlangt hat.

3. Die äußere staatsrechtliche Form des Reichstags beruht auf dem sog. Einkammersystem. Der Vorschlag des vom Staatssekretär Preuß ausgearbeiteten ersten Verfassungsentwurfes, den Reichstag nach dem Vorbilde der Frankfurter Paulskirchenverfassung (1849) aus zwei Kammern, dem Staatenhaus und dem Volkshaus bestehen zu lassen, hat nicht den Beifall des Staatenausschusses und vor allem der Nationalversammlung gefunden. Der Reichstag ist also ein einheitliches

aus den gewählten Abgeordneten zusammengesetztes Kollegium. Wenig glücklich ist die Bezeichnung als „gesetzgebende Körperschaft". Die Gesetzgebung ist zwar die wichtigste, aber keineswegs die einzige Funktion des Reichstags. Vor allem aber ist er keine Körperschaft im technischen Sinne. Er besitzt überhaupt keine eigene private oder öffentliche Rechtsfähigkeit, bildet nicht selbst eine juristische Person, sondern ist bloß das Organ der großen öffentlich-rechtlichen Verbandspersönlichkeit „Deutsches Reich". Ebensowenig ist er eine aus Beamten bestehende Behörde oder eine Anstalt des Reiches. Weder bildet er selbst eine unter höherer Leitung stehende, mit vollziehenden Kompetenzen ausgestattete Verwaltungs- oder Rechtspflegeinstanz des Reiches, noch befinden sich die einzelnen Abgeordneten in einem dauernden, durch Anstellung begründeten Dienstverhältnis zum Reiche.

III. Bildung.

Der Reichstag ist eine dauernde Einrichtung des deutschen Reichsstaatsrechts. Er ist als solche durch die Reichsverfassung geschaffen und könnte nur mit der demokratischen Verfassungsform des Reiches untergehen. Zu unterscheiden von der verfassungsmäßigen Institution ist der einzelne, auf bestimmte Zeit gebildete Reichstag, das periodisch in seiner Gesamtheit zu erneuernde Kollegium der gewählten Abgeordneten. Ihre Ziffer steht nicht gesetzlich fest, sondern hängt von der Anzahl der abgegebenen Stimmen ab[1]). Ihre Wahl vollzieht sich nach den Bestimmungen der Reichsverfassung und des Reichswahlgesetzes vom 27. April 1920 (RGBl. 1920, 627). Die Reichsverfassung selbst enthält nur wenige, aber die allerwichtigsten und grundlegenden Vorschriften für die Wahl; das Reichswahlgesetz knüpft in der Hauptsache an die Neuerungen des Wahlgesetzes zur Nationalversammlung vom 30. November 1918 an, hat sie aber in mehrfacher Hinsicht verbessert.

A. Das Wahlrecht.

Für die Wahlen zum Reichstag gilt das allgemeine, gleiche, unmittelbare, geheime und Verhältnis-Wahlrecht.

1. Das allgemeine Wahlrecht bestand dem Wortlaut nach schon im Kaiserreich; es ist aber heute erst folgerichtig durchgeführt worden durch die Bewilligung des Frauenwahlrechts. Dieses ist ein Ergebnis der Revolution. Zuerst im Aufruf des Rates der Volksbeauftragten vom 12. November 1918 verheißen, wurde es noch im selben Monat Gesetz und in der neuen Reichsverfassung endgültig niedergelegt. Wahlberechtigt („Reichstagswähler") sind alle Männer und Frauen, die am Wahltage reichsangehörig und zwanzig Jahre alt sind. Bezug von Armenunterstützung und Eröffnung des Konkursverfahrens sind keine Wahlausschließungsgründe mehr. Ausgeschlossen vom Wahlrecht ist nur, wer entmündigt ist oder unter vorläufiger Vormundschaft oder wegen geistigen Gebrechens unter Pflegschaft steht, ferner wer rechtskräftig durch Richterspruch die bürgerlichen Ehrenrechte verloren hat. Militärpersonen können ihr Wahlrecht während der Dauer der Zugehörigkeit zur Wehrmacht nicht ausüben. „Behindert" in der Ausübung ihres Wahlrechts sind Personen, die wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche in einer Heil- oder Pflegeanstalt untergebracht sind, ferner Straf- und Untersuchungsgefangene sowie Personen, die infolge gerichtlicher oder polizeilicher Anordnung in Verwahrung gehalten werden. Ausgenommen sind Personen, die sich aus politischen Gründen in Schutzhaft befinden. Wählen kann nur, wer in einer Wählerliste oder Wahlkartei eingetragen ist oder einen Wahlschein hat.

2. Das gleiche Wahlrecht verbietet jede Abstufung der Stimmen nach Besitz, Bildung, Alter oder sonstigen Eigenschaften. Jeder Wähler hat eine Stimme, jede Stimme ist der andern gleichwertig.

3. Die unmittelbare Wahl gestattet jedem Bürger, seine Stimme direkt demjenigen zu geben, dessen Eintritt in das Parlament er wünscht. Doch bringt die Verhältniswahl eine gewisse Abschwächung dieses Grundsatzes mit sich, indem der Wähler praktisch an die Wahlvorschläge

[1]) Der am 6. Juni 1920 gewählte Reichstag zählt 466 Abgeordnete.

der politischen Parteien gebunden ist. In diese Wahlvorschläge dürfen nur wählbare Personen, d. h. Wahlberechtigte, die am Wahltag 25 Jahre alt und seit mindestens einem Jahre reichsangehörig sind, aufgenommen werden.

4. Die geheime Wahl — also nicht zu Protokoll, sondern durch verdeckte Stimmzettel — soll die freie Ausübung des Stimmrechts gewährleisten.

5. Die schon vor dem Umsturz für einige Großstädte vorgeschriebene Verhältniswahl ist jetzt allgemein durchgeführt. Sie gewährleistet eine Verteilung der Abgeordnetenmandate auf die verschiedenen politischen Parteien nach dem Verhältnis, in dem die Stimmen auf Wahlvorschläge dieser Parteien entfallen sind. Jedem Wahlvorschlag eines Wahlkreises werden so viele Abgeordnete zugewiesen, daß je einer auf 60 000 für ihn abgegebene Stimmen kommt. Reststimmen, d. h. solche Stimmen, deren Zahl für die Zuteilung eines oder eines weiteren Abgeordnetensitzes an einen Wahlvorschlag nicht mehr ausreicht, werden für die besonderen Wahlvorschläge eines aus mehreren Wahlkreisen gebildeten „Wahlkreisverbandes", in letzter Linie für die besonderen, das ganze Reichsgebiet umfassenden „Reichswahlvorschläge" verwertet. Auf diese Weise ist auch den politischen Minderheiten eine angemessene, verhältnismäßige Vertretung im Reichstag gesichert.

B. Die Wahlprüfung.

Die Nachprüfung der Richtigkeit der Wahlen lag früher bei der Volksvertretung selbst, heute bei einem besonderen Wahlprüfungsgericht. Dieses Gericht ist organisch dem Reichstag angegliedert, aber funktionell selbständig. Es besteht aus solchen Mitgliedern, die der Reichstag aus seiner Mitte für die Dauer der Wahlperiode wählt, und aus Mitgliedern des Reichsverwaltungsgerichts (vorläufig des Reichsgerichts), die der Reichspräsident auf Vorschlag des Präsidiums jenes Gerichts ernennt. Das Wahlprüfungsgericht erkennt auf Grund öffentlicher mündlicher Verhandlung durch 3 Mitglieder des Reichstags und 2 berufsrichterliche Mitglieder. Der Spruch lautet auf Gültigkeit oder Ungültigkeit der Wahl. Außerdem entscheidet das Gericht auch über die Frage, ob ein Abgeordneter sein Mandat, z. B. durch Verlust einer Wählbarkeitsvoraussetzung, verloren hat. Man wird dieser neuen Einrichtung behördlichen Charakter zuerkennen müssen. Es handelt sich um eine Gerichtsbehörde, deren Mitglieder zwar nur zum Teil Beamteneigenschaft besitzen, aber sämtlich ein öffentliches Amt bekleiden, richterliche Tätigkeit ausüben und dabei alle Garantien richterlicher Unabhängigkeit genießen. Die Entscheidungen des Wahlprüfungsgerichts sind wirkliche gerichtliche Erkenntnisse. Das Verfahren wird vom Gericht selbst näher geregelt.

C. Der Zusammentritt.

Während der Reichstag des Kaiserreiches unter keinen Umständen ein Selbstversammlungsrecht hatte, sondern abwarten mußte, bis der Kaiser ihn berief, ist der heutige Reichstag als der Repräsentant des souveränen Volkes berechtigt, aus eigener Initiative zwecks Aufnahme seiner Arbeiten zusammenzutreten. Der Reichstag versammelt sich erstmalig spätestens am 30. Tage nach der Neuwahl; er kann auch schon eher, soll aber nicht später zusammentreten. Mit dem Tage der Wahl (nicht erst des Zusammentritts) beginnt die Wahlperiode dieses Reichstages. Sie dauert normalerweise vier Jahre, endet also am 4. Jahrestage der vollzogenen Wahlen; spätestens am 60. Tage nach ihrer Beendigung muß die Neuwahl des nächsten Reichstages stattfinden. Ausnahmsweise endet die Wahlperiode schon vor Ablauf der 4 Jahre, nämlich im Falle einer Auflösung des Reichstags durch den Reichspräsidenten. Diese Auflösung ist ein Appell von den Gewählten an die Wähler. Sie ist ein Regierungsakt, bedarf daher der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder den Reichsminister des Innern. Da die Minister aber auf dem Standpunkt der Reichstagsmehrheit stehen müssen, ist praktisch eine Auflösung nur möglich, nachdem der Kanzler oder der Minister bei einer Abstimmung des Reichstags unterlegen ist. Ein weiterer Fall der Auflösung ist die durch Volksabstimmung, wenn in einer solchen der Antrag des Reichstags auf Absetzung des Reichspräsidenten abgelehnt wird. Die Auflösung bewirkt das Erlöschen aller Mandate und macht eine Neuwahl erforderlich, die spätestens am 60. Tage danach stattzufinden hat. Eine Wahlperiode zerfällt in Tagungen oder Sitzungsperioden. Zu einer solchen muß der Reichstag

mindestens einmal jährlich (wegen des Reichshaushaltsgesetzes) zusammentreten. Die Regel ist nach der Verfassung, daß er sich in jedem Jahre am ersten Mittwoch des November am Sitz der Reichsregierung (nicht notwendig in Berlin) versammelt; doch muß ihn sein Präsident früher berufen, wenn der Reichspräsident oder mindestens ein Drittel der Abgeordneten es verlangt. Der Reichstag bestimmt den Schluß einer Tagung und den Tag des Wiederzusammentritts.

IV. Mitglieder.

1. Grundsätzliche Stellung. Mitglieder des Reichstags sind die gewählten Abgeordneten des deutschen Volkes. Sie sind nach der Reichsverfassung Vertreter des ganzen Volkes. Natürlich kann damit nicht eine Vertretung im zivilrechtlichen Sinne gemeint sein, so wenig der Reichstag als Ganzes in diesem Sinne eine Vertretung des Reichsvolkes darstellt. Vielmehr ist auch hier nur die staatsrechtliche Vorstellung der „Repräsentation" geeignet, das Wesen der Einrichtung zu erklären; man muß also das Wollen und Handeln der Abgeordneten dem Wollen und Handeln des Volksganzen gleichstellen. Der einzelne Abgeordnete ist der Repräsentant nicht seiner Wähler, seines Wahlkreises, seiner Partei, seines Standes, seiner Konfession, seines Landes usw., sondern des ganzen deutschen Volkes. Hieraus wird von der Reichsverfassung die bekannte Folgerung gezogen, daß der Abgeordnete an irgendwelche Aufträge, woher sie auch kommen mögen und wenn er sie auch angenommen hat, nicht gebunden, sondern lediglich seinem Gewissen unterworfen ist. Letztere Vorschrift ist allerdings kein positiver Rechtssatz. Die positive Seite der Nichtbindung des Abgeordneten läßt sich rechtlich überhaupt nicht erfassen und ausdrücken; sie liegt auf dem Gebiete der Ethik und der Politik. Der juristische Gehalt ist rein negativ: Die Abgeordneten sind in ihrem Wollen und Handeln, vor allem bei der Abstimmung, keiner Instanz unterstellt und verantwortlich. Zwischen dem Abgeordneten und seiner Wählerschaft (oder sonst einer Stelle) besteht keinerlei rechtliche Beziehung. Die Tätigkeit, welche der einzelne Abgeordnete verfassungsmäßig entfaltet, ist die Erfüllung einer öffentlichen Funktion, die Verrichtung eines öffentlichen Amtes. Doch wird der Abgeordnete dadurch nicht zum Beamten, denn er tritt durch die Wahl nicht in ein (Dienst-)Verhältnis zum Reich, kraft dessen er die Ausübung von Hoheitsrechten des Reiches übernähme. Natürlich kann der Abgeordnete anderweitig Beamter sein oder werden. Vorschriften, wie das frühere Recht sie enthielt, daß ein Abgeordneter durch Ernennung zum (besoldeten) Beamten oder durch Versetzung in ein Amt höheren Ranges oder Einkommens seine Stellung als Abgeordneter verliere, sind der neuen Reichsverfassung unbekannt. Infolgedessen verliert ein Abgeordneter sein Mandat insbesondere nicht dadurch, daß er Kanzler oder Minister, wohl aber dadurch, daß er Reichspräsident wird. Ebensowenig hindert die Beamteneigenschaft den Eintritt in den Reichstag; Beamte und Soldaten bedürfen zur Ausübung ihres Amtes als Mitglieder des Reichstags keines Urlaubs. Bewerben sie sich um ein Reichstagsmandat, so ist ihnen der zur Vorbereitung ihrer Wahl erforderliche Urlaub zu gewähren.

2. Die Unverantwortlichkeit der Reichstagsmitglieder hinsichtlich der Ausübung ihres Amtes ist ein hergebrachter Grundsatz, der aber durch die Reichsverfassung in einigen Beziehungen erweitert worden ist. Die Unverantwortlichkeit erstreckt sich auf die Abstimmung und auf die in Ausübung des Abgeordnetenberufes getanen Äußerungen. Die Stimmabgabe, sei es im Plenum, sei es in den Ausschüssen, erfolgt also nach freier Überzeugung, der Abgeordnete ist dafür lediglich seinem Gewissen verantwortlich. Dasselbe gilt für sonstige Äußerungen in Ausübung des Berufs, nicht bloß Meinungen, sondern auch andere mündliche, schriftliche oder schlüssige Kundgebungen, nicht aber Tätlichkeiten. Voraussetzung ist nur, daß die Äußerung in örtlichem Zusammenhang mit dem Gebäude, in dem der Reichstag tagt, steht; nicht gedeckt sind deshalb Äußerungen außerhalb dieses Ortes, wie z. B. auf Reisen, Wahlversammlungen, Parteitagen. Die Unverantwortlichkeit besteht in dem Ausschluß jeder zivil- oder strafrechtlichen sowie dienstlichen oder sonstigen (z. B. ehrengerichtlichen) Verfolgung der Handlung. Wohl bleibt die Handlung an sich eine unerlaubte bzw. strafbare; es ist lediglich verboten, die gerichtliche und disziplinäre Folgerung daraus zu ziehen. So kann z. B. eine hiernach unverfolgbare Beleidigung zwar nicht zur Aufrechnung gemäß § 199 des Strafgesetzbuchs verwendet werden, jedoch die Tatsache der

Beleidigung für den Gegner das Recht auf Notwehr oder die Berufung auf den Schutz des § 193 daselbst rechtfertigen. Die Verfolgung des Abgeordneten darf zu keiner Zeit, also auch nicht nach Ablauf der Tagung bzw. Wahlperiode oder nach persönlichem Verlust des Mandats eingeleitet werden.

3. Auch die positiven Vorrechte der Abgeordneten sind von der neuen Reichsverfassung teils übernommen, teils ergänzt worden.

a) Beibehalten ist die sog. Immunität für die Dauer der Tagung einschließlich kurzer Vertagungen. 1. Eine Genehmigung des Reichstags ist erforderlich einmal, wenn ein Abgeordneter wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung (Voruntersuchung, Haussuchung, Zustellung einer Privatklage) gezogen oder verhaftet werden soll, außer wenn er bei Ausübung der Tat oder spätestens im Laufe des folgenden Tages festgenommen ist, sodann zu jeder anderen, die Ausübung des Abgeordnetenberufes beeinträchtigenden Beschränkung der persönlichen Freiheit (Untersuchungshaft, Strafhaft, Zivilhaft, Schutzhaft, zwangsweiser Vorführung, Aufenthaltsbeschränkungen). Die Handlung des Abgeordneten bleibt strafbar, nur die Vollziehung ist gehemmt. Die Genehmigung des Reichstags ist Prozeßvoraussetzung; wird sie erteilt, so entfällt das Vorrecht. Auf den Willen des Abgeordneten selbst kommt es nicht an. 2. Der Reichstag kann ferner für die Dauer der Tagung die Aufhebung jedes Strafverfahrens gegen einen Abgeordneten sowie jeder Haft und sonstigen Beschränkung seiner persönlichen Freiheit mit der Wirkung verlangen, daß das Verfahren vorübergehend unterbrochen werden muß und erst nach der Tagung fortgesetzt werden darf. Der Wille des Abgeordneten ist auch in diesem Falle unmaßgeblich.

b) Beibehalten ist ferner die Freifahrt und Entschädigung der Abgeordneten. Diese erhalten das Recht zur freien Fahrt (ohne zeitliche, sachliche und örtliche Beschränkung) auf allen deutschen Eisenbahnen einschließlich der Privatbahnen (nicht auf dem Wasser- und Luftwege) sowie eine Entschädigung nach reichsgesetzlicher Vorschrift.

c) Neu verliehen ist den Abgeordneten das bisher fehlende, seit langem geforderte Recht zur Zeugnisverweigerung. Die Mitglieder des Reichstags sind berechtigt, das Zeugnis abzulehnen 1. über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Abgeordneten Tatsachen anvertrauen oder denen sie selbst in Ausübung ihres Abgeordnetenberufs solche Tatsachen anvertraut haben, 2. über diese anvertrauten Tatsachen selbst. Ferner stehen sie bezüglich der Beschlagnahme von Schriftstücken den Personen gleich, die nach den Vorschriften der Strafprozeßordnung ihr Zeugnis zu verweigern berechtigt sind. Zulässig ist dagegen eine nach Maßgabe der Strafprozeßordnung erfolgende Durchsuchung in der Wohnung eines Abgeordneten. Endlich darf eine Beschlagnahme oder Durchsuchung in den Räumen des Reichstags nur mit Zustimmung des Präsidenten vorgenommen werden, denn ihm obliegt die Wahrung des Hausrechts.

V. Zuständigkeit.

Die Hauptfunktionen jeder Staatsgewalt sind Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege. Die Kompetenz des Reichstags spielt in alle drei Gebiete hinein. Das Schwergewicht liegt bei der Gesetzgebung; sie bildet die Haupttätigkeit, das prinzipielle Arbeitsfeld wie jeder Volksvertretung, so auch des Reichstags.

A. Gesetzgebung.

1. Zunächst steht dem Reichstag das Recht der Gesetzesinitiative zu. Er teilt dieses Recht mit der Reichsregierung, dem Reichsrat, dem Reichswirtschaftsrat und dem Reichsvolk („Volksbegehren"). Die Einbringung von Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Reichstags kann in der Weise geschehen, daß eine Gruppe von Abgeordneten, ein Ausschuß oder eine Fraktion dem Plenum den Text eines Gesetzentwurfs zur verfassungsmäßigen Beschlußfassung vorlegt. Es muß sich um eine wirkliche „Vorlage" handeln, d. h. der Text muß bestimmt formuliert sein. Die Anregung, daß die Reichsregierung einen Gesetzentwurf vorlegen möge, ist keine Einbringung aus der Mitte des Reichstags, sondern bloß die an die Reichsregierung gerichtete Aufforderung, ihrerseits die Gesetzgebungsinitiative zu ergreifen.

2. Die wichtigste legislative Funktion des Reichstags ist die Beschlußfassung über eingebrachte Gesetzesvorlagen, mag die Einbringung aus der Mitte des Reichstags selbst oder von anderer Seite erfolgt sein. Die Beschlußfassung des Reichstags, die nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung in drei Lesungen mit in der Regel eingeschobener Ausschußberatung stattfindet, bedeutet staatsrechtlich einerseits die Feststellung des maßgebenden Gesetzestextes, andererseits die Erteilung des Gesetzesbefehls, der Sanktion. Gerade hier tritt die unvergleichlich bedeutsamere Stellung des heutigen gegenüber dem bisherigen Reichstag scharf hervor. Der Reichstag des Kaiserreichs hatte sich damit zu begnügen, den Text des neuen Gesetzes in Gemeinschaft mit dem Bundesrat festzustellen; die Sanktion war dem Bundesrat als dem Repräsentanten der Reichssouveränität vorbehalten. Auch heute sanktioniert der Reichssouverän, aber nicht mehr durch das Organ der Landesregierungen, sondern durch das Organ des Volkes: den Reichstag. Die Unterscheidung zwischen Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl war im konstitutionellen Staate von ganz besonderer Bedeutung, da die Sanktion dem Staatshaupt, im Kaiserreich dem Bundesrat zustand. Die Unterscheidung ist aber auch heute noch, obwohl Textfeststellung und Sanktion beim selben Organ (dem Reichstag) vereinigt sind, negativ von großem Wert, indem sie klar erkennen läßt, daß die Gesetze vom Reichstag als dem Repräsentanten der Reichsgewalt und nicht von dem die Gesetze unterzeichnenden Reichspräsidenten „gegeben" werden.

3. Erschwert ist die Beschlußfassung des Reichstags über solche Gesetze, welche die Reichsverfassung abändern. Während nach bisherigem Reichsstaatsrecht eine (negativ) qualifizierte Mehrheit für verfassungändernde Gesetze im Bundesrat, nicht im Reichstag vorgeschrieben war, bestimmt die neue Reichsverfassung, daß Beschlüsse des Reichstags auf Abänderung der Verfassung nur zustande kommen, wenn zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend sind und wenigstens zwei Drittel der Anwesenden zustimmen. Es bedarf also einer doppelt qualifizierten Majorität der Volksvertreter.

4. Eine eigenartige Neuerung ist das Minderheitsrecht eines Drittels des Reichstags, die Aussetzung der Verkündung eines Reichsgesetzes um 2 Monate zu verlangen. Doch ist der Reichspräsident trotzdem zur Verkündung des Gesetzes berechtigt (nicht verpflichtet), wenn der Reichstag und der Reichsrat es für dringlich erklären.

B. Verwaltungsakte.

1. Ein formeller Gesetzgebungsakt enthält in der Regel Rechtsnormen, d. h. Gesetze im materiellen Sinne, kann aber ausnahmsweise einen Verwaltungsakt darstellen. Auch die neue Reichsverfassung kennt derartige, lediglich „formelle" Gesetze ohne Gesetzesinhalt. Durch ihren Erlaß nimmt der Reichstag an der verwaltenden (vollziehenden oder regierenden) Staatstätigkeit teil. Ein Vollzugsakt in Gesetzesform ist vor allem der alljährliche Erlaß des Reichshaushaltsgesetzes. Der Haushaltsplan des Reichs, in den alle für das neue Rechnungsjahr veranschlagten Einnahmen und Ausgaben des Reichs einzustellen sind, wird vor Beginn des Rechnungsjahres durch ein Gesetz festgestellt. Vorschriften, die über das Rechnungsjahr hinausreichen oder sich nicht auf die Einnahmen und Ausgaben des Reichs oder ihre Verwaltung beziehen, dürfen nicht in das Reichshaushaltsgesetz aufgenommen werden. Ein Regierungsakt in Gesetzesform ist die Kriegserklärung; eine solche kann schlechterdings nicht als Rechtsetzung angesprochen werden, sie ist zweifellos eine Regierungshandlung, jedoch in der äußeren Form des Gesetzes.

2. Eine verwaltende Funktion des Reichstags ist ferner die Kontrolle der gesamten inneren Verwaltung des Reiches auf die Rechtmäßigkeit, Budgetmäßigkeit und Zweckmäßigkeit hin. Der Reichsfinanzminister hat über die Verwendung aller Reichseinnahmen im folgenden Rechnungsjahre zur Entlastung der Reichsregierung dem Reichsrat und dem Reichstag Rechnung zu legen. Die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltungsakte des Reichs ist der Reichstag ständig zu überwachen berechtigt. Ist der Fall schwerwiegend genug, so kann der Reichstag durch Beschließung eines Mißtrauensvotums den verantwortlichen Reichskanzler oder Fachminister zum Rücktritt zwingen. Der Reichstag überwacht auch die Amtsführung des Reichspräsidenten, der beim Amtsantritt vor dem Reichstag einen Eid zu leisten hat. Erachtet der Reichstag seine Tätigkeit nicht mehr für ersprießlich und sein Verbleiben im Amte für bedenklich, so kann er mit Zwei-

drittelmehrheit die Absetzung des Reichspräsidenten durch Volksabstimmung beantragen. Durch einen solchen Beschluß ist der Reichspräsident an der ferneren Ausübung seines Amts verhindert. Weiterhin hat der Reichstag das Recht, den Reichspräsidenten, den Reichskanzler und die Reichsminister vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich anzuklagen, daß sie schuldhafterweise die Reichsverfassung oder ein Reichsgesetz verletzt haben. Der Antrag auf Erhebung der Anklage muß von mindestens 100 Abgeordneten unterzeichnet sein und bedarf der Zustimmung der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Mehrheit. Der Kontrolle dient endlich auch das Recht des Reichstags, Interpellationen und sog. kurze Anfragen an die Reichsregierung zu richten.

3. Auch bei Akten der auswärtigen Verwaltung hat der Reichstag mitzuwirken. Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung des Reichstags; Gegenstand der Reichsgesetzgebung ist alles, was bereits durch Reichsgesetz geregelt ist oder nur durch Reichsgesetz geregelt werden kann. Ein förmliches Reichsgesetz ist für diese Fälle nicht vorgeschrieben; es genügt die Willensübereinstimmung zwischen Reichspräsident und Reichstag. Der Reichspräsident schließt die Bündnisse und Staatsverträge ab, aber der Reichstag muß sich einverstanden erklären, damit der Abschluß staats- und völkerrechtliche Gültigkeit erlangt. Eines förmlichen Reichsgesetzes bedarf es dagegen für einen Friedensschluß.

C. Rechtspflege.

1. Während das Begnadigungsrecht dem Reichspräsidenten zusteht, bedürfen Reichsamnestien eines Reichsgesetzes. Die Amnestie ist keine lex specialis. Sie ist ein Justizhoheitsakt in der äußeren Form des Gesetzes. Die neue Reichsverfassung kennt also auch formelle Gesetze, die einen Justizakt zum Inhalt haben.

2. Ein Rechtspflegeakt ist ferner die im vorigen (B 2) bereits erwähnte Erhebung der Ministeranklage gegen den Reichspräsidenten, den Reichskanzler oder einen Reichsminister.

3. Ein Justizakt ist endlich das Erkenntnis des beim Reichstag gebildeten Wahlprüfungsgerichts über die Gültigkeit der Wahl eines Reichstagsabgeordneten oder über die Frage, ob ein Abgeordneter die Mitgliedschaft verloren hat.

VI. Geschäftsführung.

1. Der Reichstag ist verfassungsgemäß mit dem Rechte ausgestattet, sich selbst seine Geschäftsordnung zu geben. Diese stellt in der Hauptsache eine Verwaltungsverordnung dar; sie enthält nur vereinzelte Rechtsnormen, ihren Hauptbestand bilden Verwaltungsnormen. Jeder neugewählte Reichstag ist berechtigt, seine Geschäftsordnung zu beschließen. Doch steht es ihm frei, die vorige Geschäftsordnung zu übernehmen. So war es im Kaiserreich seit Jahren üblich. Die Geschäftsordnung regelt die interne Geschäftsführung beim Reichstag, sowie die Disziplin des Reichstagspräsidenten gegenüber den Abgeordneten und Regierungsvertretern. Die wichtigsten Maßnahmen dieser Disziplin sind Ordnungsruf, Wortentziehung und Ausschluß von der Sitzung.

2. Das Organ für die Geschäftsführung des Reichstags bildet das Präsidium. Es besteht aus dem Präsidenten, seinen Stellvertretern und den Schriftführern. Es geht aus Wahlen des Reichstags hervor. Zu diesen Wahlen genügt, sofern nicht die Geschäftsordnung Abweichendes bestimmt, einfache Stimmenmehrheit. Der Präsident führt den Vorsitz im Plenum. Er leitet die Verhandlungen und handhabt die Disziplin gegenüber den Abgeordneten und Regierungsvertretern. Er übt das Hausrecht und die Polizeigewalt im Reichstagsgebäude aus. Ihm untersteht die Hausverwaltung. Er verfügt über die Einnahmen und Ausgaben des Hauses nach Maßgabe des Reichshaushalts und vertritt das Reich in allen Rechtsgeschäften und Rechtsstreitigkeiten seiner Verwaltung. Die Schriftführer haben namentlich die Sitzungsprotokolle mit dem Präsidenten zu vollziehen und die stenographischen Berichte des Reichstags zu überwachen. Eine eigenartige, aber zweckmäßige Neubildung ist das Zwischenpräsidium. Zwischen zwei Tagungen oder zwei Wahlperioden führen Präsident und Stellvertreter der letzten Tagung die Geschäfte fort, bis der Reichstag wieder zusammentritt. Sie haben namentlich die gefaßten Beschlüsse zu erledigen, das Hausrecht auszuüben, die Hausverwaltung zu führen und die neue Tagung vorzubereiten.

3. Die Verhandlungen des Reichstags stehen unter den Normen der Reichsverfassung und vor allem der Geschäftsordnung. Die Verhandlungen (Beratungen und Beschlußfassungen) des Plenums sind öffentlich. Jedermann hat grundsätzlich freien Zutritt, soweit nicht aus räumlichen oder polizeilichen Gründen Beschränkungen geboten sind. Auf Antrag von 50 Mitgliedern kann mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Wahrheitsgetreue (nicht notwendig wortgetreue) Berichte über die Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstags oder seiner Ausschüsse bleiben von jeder zivil-, straf- oder dienstrechtlichen Verantwortlichkeit frei. Dieser Rechtssatz ist eine logische Folge der Öffentlichkeit und der Redefreiheit. Die Beschlüsse werden mit einfacher Stimmenmehrheit gefaßt, sofern nicht die Verfassung ein anderes Stimmenverhältnis vorschreibt. So bedarf es z. B. einer Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden in den Fällen des Ausschlusses der Öffentlichkeit, der erneuten Beschlußfassung über ein Gesetz auf Einspruch des Reichsrats hin, der Verfassungsänderung, der Ministeranklage, der Absetzung des Reichspräsidenten. Für die vom Reichstag vorzunehmenden Wahlen (z. B. des Präsidiums) kann die Geschäftsordnung Ausnahmen, z. B. relative Stimmenmehrheit zulassen. Die Beschlußfähigkeit soll durch die Geschäftsordnung geregelt werden. Doch steht sie in einigen Fällen bereits verfassungsmäßig fest. So ist bei einer Verfassungsänderung die Anwesenheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl, bei einer Ministeranklage die Unterzeichnung des Antrages von mindestens 100 Abgeordneten erforderlich. An den Verhandlungen nehmen außer den Abgeordneten auch Regierungsvertreter teil. Der Reichstag (und jeder Ausschuß) kann die Anwesenheit des Reichskanzlers und jedes Reichsministers verlangen. Die Pflicht der Regierungsmitglieder, vor dem Reichstag zu erscheinen, war bisher nicht ausgesprochen. Sie ist aber eine Folge der Verantwortlichkeit der Minister, ihre Verletzung kann eventuell ein Mißtrauensvotum auslösen. Umgekehrt haben die Mitglieder der Regierung aber auch das Recht, vor dem Reichstag zu erscheinen. Der Reichskanzler, die Reichsminister und die von ihnen bestellten Beauftragten haben zu den Sitzungen des Reichstags (und seiner Ausschüsse) freien Zutritt. Die Länder sind berechtigt, in diese Sitzungen Bevollmächtigte zu entsenden, die den Standpunkt ihrer Regierung zum Gegenstande der Verhandlung darlegen. Sie haben kein Stimmrecht. Daß die Abgesandten zugleich dem Reichsrat angehören, ist naheliegend, aber nicht erforderlich. Diese Bevollmächtigten sind an die Aufträge und Instruktionen, die sie von ihrer Landesregierung empfangen haben, gebunden, was bei den Mitgliedern des Reichsrates nicht der Fall ist. Die Vertreter der Reichsregierung und der Landesregierungen müssen auf ihr Verlangen während der Beratung gehört werden. Dabei haben die Vertreter der Reichsregierung das Vorrecht, auch außerhalb der Tagesordnung Gehör beanspruchen zu können. Alle Regierungsvertreter unterstehen, was bisher sehr streitig war, der Ordnungsgewalt des Vorsitzenden.

VII. Ausschüsse.

1. Der Reichstag erledigt seine Obliegenheiten teils in der Vollversammlung, teils in vorberatenden Ausschüssen. Für die Geschäftsführung der Ausschüsse gelten die wichtigsten Vorschriften der Plenarverhandlungen entsprechend. Die Ausschüsse haben die ihnen vom Plenum überwiesenen Gesetzentwürfe im einzelnen vorzuberaten, sodann dem Plenum darüber eingehende Berichte zu erstatten und konkrete Vorschläge zu unterbreiten.

2. Von besonderer Bedeutung sind die Untersuchungsausschüsse[2]), im früheren Recht als Enquête-Kommissionen bezeichnet, jedoch der bisherigen Reichsverfassung fremd. Solche Ausschüsse einzusetzen, ist der Reichstag berechtigt und auf Antrag von einem Fünftel seiner Mitglieder verpflichtet. Sie bestehen aus einzelnen, vom Plenum gewählten Abgeordneten. Sie bilden zwar Ausschüsse des Reichstags, tragen aber behördlichen Charakter und sind im Gegensatz zum Reichstag selbst verfassungsmäßig zur Ausübung obrigkeitlicher Funktionen ermächtigt. Die Verhandlungen finden öffentlich statt, sofern die Öffentlichkeit nicht mit Zweidrittel-Mehrheit ausgeschlossen wird. Ihre Aufgabe ist die tatsächliche Aufklärung von Sachverhalten, deren endgültige und maßgebende Würdigung jedoch dem Reichstag selbst vorbehalten bleibt. Die Aus-

[2]) Erich Kaufmann, Untersuchungsausschuß und Staatsgerichtshof, Berlin 1920.

schüsse können zur Erfüllung ihrer Aufgabe Beweise erheben, die sie oder die Antragsteller für erforderlich erachten. Auf diese Erhebungen finden die Vorschriften der Strafprozeßordnung sinngemäße Anwendung. Die Ausschüsse können auch Gerichte und Verwaltungsbehörden um Beweiserhebungen angehen und Vorlage von Akten verlangen. Das Verfahren der Ausschüsse soll durch die Geschäftsordnung geregelt werden.

3. Die Reichsverfassung sieht einen ständigen Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten vor. Im Kaiserreich bestand zu ähnlichem Zweck ein Bundesratsausschuß. Jetzt hat der Reichstag ihn zu bestellen. Der Ausschuß soll auch außerhalb der Tagung des Reichstags und nach Beendigung der Wahlperiode oder nach einer Auflösung des Reichstags bis zum Zusammentritt des neuen Reichstags tätig werden, kann also dauernd vorhanden sein. Er hat die gleichen Rechte wie die Untersuchungsausschüsse. Über die Kompetenz des Ausschusses äußert sich die Reichsverfassung nicht näher.

4. Ferner soll der Reichstag einen ständigen Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung für die Zeit außerhalb der Tagung und nach Beendigung einer Wahlperiode bestellen. In der übrigen Zeit ist ja der Reichstag selbst in der Lage, seine Rechte zu wahren. Dieser Ausschuß soll ebenfalls die Rechte der Untersuchungsausschüsse haben. Er ist nach dem Muster des bisher in Baden vorhandenen, jetzt in der badischen und württembergischen Verfassung erneuerten landständischen Ausschusses gedacht.

5. Endlich kennt — nicht die Reichsverfassung, aber — das neueste Reichsrecht noch besondere legislative Ausschüsse des Reichstags, die im vereinfachten Gesetzgebungsverfahren an Stelle des Reichstags mitzuwirken haben. Nach dem Gesetz über eine vereinfachte Form der Gesetzgebung für die Zwecke der Übergangswirtschaft vom 17. April 1919 konnte während der Dauer der Nationalversammlung die Reichsregierung mit Zustimmung des Reichsrats und eines von der Nationalversammlung gewählten Ausschusses von 28 Mitgliedern diejenigen gesetzlichen Maßnahmen anordnen, die sich zur Regelung des Überganges von der Kriegs- zur Friedenswirtschaft als notwendig und dringend erweisen. Sodann hat das Gesetz über Enteignungen und Entschädigungen aus Anlaß des Friedensvertrags vom 31. August 1919 (§ 28) die Reichsregierung ermächtigt, solange die Nationalversammlung vertagt ist, gesetzliche Maßnahmen anzuordnen, die zur Ausführung des Vertrages notwendig und dringend sind; diese Verordnungen bedürfen der Zustimmung des Reichsrats und eines von der Nationalversammlung zu wählenden Ausschusses von 15 Mitgliedern. In beiden Fällen handelt es sich materiell um Gesetze, formell um Verordnungen. Ein Vergleich mit den Notverordnungen des früheren Landesstaatsrechts liegt äußerlich nahe, ist aber grundsätzlich abzulehnen.

---

10. Abschnitt.

Referendum.

Von Dr. Hans Gmelin,
o. Professor der Rechte an der Universität Gießen.

Literatur:

Ch. Borgeaud, Etablissement et revision des constitutions en Amérique et en Europe. Paris 1893. — W. Burckhard, Eidgenössische Fragen. Politisches Jahrbuch der Schweiz, Jahrg. 1912. — Th. Curti, Der Weltgang des Referendums. Archiv f. öffentl. Recht Bd. 28, S. 1ff. — Curti, Die Resultate des schweizerischen Referendums. 2. Aufl. Bern 1911. — Fr. Fleiner, Entstehung und Wandlung moderner Staatstheorien in der Schweiz. Zürich 1916. — W. Hasbach, Die neuere Verfassungsentwicklung in den Vereinigten Staaten. Zeitschr. für Politik Bd. VII, S. 49ff. — R. Hübner, Die Staatsform der Republik. Bonn 1920. — H. Ryffel, Die schweizerischen Landsgemeinden. Zürich 1904.

I. Die schweizerische Volksgesetzgebung.

Die unmittelbare Teilnahme des Volkes an der Ausübung der Staatsgewalt kommt im modernen Staat in zwei Formen vor, in der Landsgemeindeverfassung und im Referendum. Die schweizerische Landsgemeindeverfassung, die sich von dem Landesding der alten Germanen herleitet, kennzeichnet sich dadurch, daß die Volksgenossen an einem Orte zusammentreten, um über wichtige Angelegenheiten zu beschließen. Diese Form ist natürlich nur in kleinen Gemeinwesen durchführbar, wie sie z. B. in Deutschland in der Gemeindeversammlung kleiner Gemeinden uns noch begegnet. In der Staatsorganisation hat sich diese Verfassungsform nur in einigen schweizerischen Kantonen von geringer Ausdehnung erhalten: in Uri, in den beiden Unterwalden, in Glarus und in den beiden Appenzell, also in sechs Kantonen, die zusammen nur 2952 qkm umfassen und (1915) 162 000 Einwohner zählen. In diesen Kantonen bedürfen alle Gesetze, wichtige Verwaltungsakte, namentlich solche im Bereich der Finanzverwaltung, und Staatsverträge der Zustimmung der Versammlung der stimmberechtigten Bürger, der sog. Landsgemeinde; auch werden die meisten Beamten- und Richterstellen durch Wahlen der Landsgemeinde besetzt. Somit erscheint die Landsgemeinde als oberstes Staatsorgan, die anderen leitenden Körperschaften sind an der Staatswillensbildung nur in untergeordnetem Maße beteiligt: dem „Rat“ (Landrat, Kantonsrat, Großer Rat) steht nur die Beratung der der Landsgemeinde zu unterbreitenden Gesetzesvorlagen zu, und der Regierungsrat (Standeskommission) hat lediglich Aufgaben der Vollziehung. Tatsächlich freilich hat der Rat, trotz seiner rechtlichen Unterordnung unter die Landsgemeinde das Übergewicht über diese erlangt.[1])

Die andere Form der unmittelbaren Ausübung von Staatsgewalt durch das Volk, das Referendum, dankt seine nicht sehr glückliche Bezeichnung ebenfalls der Schweiz: zwei der Eidgenossenschaft früher nur verbündete Landschaften, Wallis und Graubünden, waren als lockere Staatenbünde organisiert; die in die Generalversammlung des Kantons entsandten Boten konnten nicht selbständig Beschlüsse fassen, sondern nahmen die ihnen vorgelegten Anträge nur „ad referendum“, zum Bericht für ihre Auftraggeber, die einzelnen Unterstäätchen, entgegen, damit diese (in Volksversammlungen) entschieden. Heute versteht man unter Referendum den Volksentscheid über einen Gesetzentwurf oder eine sonstige Frage, der in Form der Stimmabgabe an der Wahlurne und nicht in einer Versammlung des ganzen Volkes geschieht. Diese heutige Einrichtung des Referendums aber wurzelt in der zur Zeit des Naturrechts herrschenden Lehre vom Staatsgründungsvertrag. Da die Theoretiker damals annahmen, daß der Staat im Wege des Vertrages entstanden sei, so mußte man daraus folgern, daß zum mindesten das Grundgesetz des Staates, als dem Staatsgründungsvertrag vergleichbares Gesetz, der Zustimmung der Bürger bedurfte, wenn man nicht gar — wie das Rousseau zweifellos unter dem Einfluß der Einrichtungen seines Genfer Heimatstaates tat[2]) — die Forderung unmittelbarer Mitwirkung bei allen Gesetzen daraus ableitete. In der Staatspraxis fand zunächst nur das Verfassungsreferendum Eingang, indem nach dem Vorantritt von Massachussets in den Vereinigten Staaten die französische Verfassung von 1793 das Verfassungsreferendum aufnahm und einige andere Verfassungen und Verfassungsänderungen der französischen Revolution dem Volk zur Annahme vorgelegt wurden (1795, 1799, 1802, 1804).[3])

Von Frankreich aus drang das Verfassungsreferendum auch in die Schweiz, denn über die (4.) Verfassung der helvetischen Republik wurde eine Volksabstimmung veranstaltet (1802). Aber mit der von Frankreich aufgezwungenen einheitsstaatlichen Verfassung verschwand auch das Verfassungsreferendum vorerst wieder vom schweizerischen Boden. Erst in der großen demokratischen Bewegung, die in den dreißiger Jahren die wichtigsten Kantone ergriff, tauchte der Volksentscheid wieder auf und zwar bürgerte er sich nicht nur in der Verfassungsgesetzgebung, sondern auch in der gewöhnlichen Gesetzgebung ein, wenn auch zunächst nur in der später wieder aufgegebenen Form des Vetorechts[4]). Mit der Einführung des Bundesstaats in der Verfassung von 1848 gewann das Referendum auch einen Platz in der Bundesverfassung.

[1]) Ryffel, a. a. O. S. 226.
[2]) Fleiner, a. a. O. S. 4ff.
[3]) Borgeaud, a. a. O. S. 248ff.
[4]) Hübner, a. a. O. S. 230.

Heute weist die Volksabstimmung in der Schweiz folgende Formen auf: 1. Das Volksbegehren: Die Wählerschaft kann ein Gesetz anregen, sei es, daß die Anregung durch einen Bruchteil der Wählerschaft unterstützt werden muß (Pluralinitiative), sei es, daß der Antrag eines einzigen Bürgers genügt (Individualinitiative). Die Pluralinitiative bildet die Regel, doch kommt auch die Individualinitiative vor (z. B. in Zürich). Die Bundesverfassung kennt nur die Verfassungsinitiative, indem 30 000 Bürger die Einleitung eines Verfahrens für Verfassungsänderung veranlassen können (Art. 120 und 121 der B. Verf.). In den Kantonen dagegen gibt es nicht nur die von der Bundesverfassung auch für kantonale Verfassungsänderungen vorgeschriebene Verfassungsinitiative, sondern auch ein gewöhnliches Gesetz kann im Wege des Volksbegehrens zur Beratung gebracht werden. Das Begehren kann in der Form eines ausgearbeiteten Gesetzentwurfs gestellt werden, es genügt aber auch die einfache Anregung, daß ein Gesetz über einen bestimmten Gegenstand erlassen werden möge (Art. 29 der Züricher Verf.). Hat das Begehren die nötige Unterstützung gefunden, so muß es in der Volksvertretung zur Beratung gestellt werden; lehnt diese den Entwurf oder den Wunsch ab, so wird durch Volksabstimmung entschieden; aber auch, wenn die Volksvertretung sich dem Begehren anschließt, folgt eine Volksabstimmung, und zwar nicht nur in den Kantonen mit obligatorischem Referendum, sondern mit einer einzigen Ausnahme auch in den anderen Kantonen.

2. Dem Volksbegehren steht sehr nahe die bloße „Referendumsinitiative“; sie unterscheidet sich von dem Volksbegehren dadurch, daß ein Gesetz, über das die Volksvertretung bereits beschlossen hat, vorliegen muß, und sie bezweckt die Vorlage des Gesetzes zum Volksentscheid. Daher kann diese Initiative nur soweit vorkommen, als der Volksentscheid nicht schon obligatorisch ist. So muß nach der schweizerischen Bundesverfassung ein Gesetz dem Volke vorgelegt werden, wenn 30 000 Bürger oder acht Kantone es verlangen.

3. Das Referendum bedeutet die Sanktion eines Gesetzes durch das Volk: die Wählerschaft hat durch Annahme oder Ablehnung über das Inkrafttreten eines Gesetzes zu entscheiden. Entweder unterliegt ein Gesetz ohne weiteres dem Volksentscheid (obligatorisches Referendum) oder die Vorlage ans Volk hängt von einer besonderen Anregung ab (fakultatives Referendum). Obligatorisch ist das Referendum für Verfassungsänderungen, sowohl für den Bund wie auch nach ausdrücklicher Vorschrift der Bundesverfassung (Art. 6) in den Kantonen. Auch die gewöhnlichen Gesetze sind in den meisten Kantonen der Annahme durch das Volk unterworfen, während die Bundesverfassung für sie nur ein fakultatives Referendum kennt. Endlich bestehen noch mancherlei Unterschiede hinsichtlich des Kreises der dem Volksentscheid zu unterbreitenden Gegenstände, denn neben Gesetzen erscheinen da und dort Finanzbeschlüsse, Konkordate, internationale und interkantonale Verträge und die Ausübung der den Kantonen von der Bundesverfassung eingeräumten Initiative.

Die Einführung des Volksentscheids hat der Verfassung der Schweiz und der Kantone einen eigentümlichen Stempel aufgeprägt: In den Kantonen mit obligatorischem Referendum für alle Gesetze ist die repräsentative Regierungsform verschwunden; es ist wohl noch eine Volksvertretung vorhanden, aber sie ist zu einer gesetzberatenden Körperschaft geworden; zwischen diesen Kantonen und den Landsgemeindekantonen besteht kein rechtlicher Unterschied mehr, denn in beiden ruht die Staatswillensbildung bei den stimmberechtigten Bürgern. Die Verfassung der übrigen Kantone (außer Freiburg, das eine rein repräsentative Verfassung behalten hat) und des Bundes stellt ein Kompromiß zwischen dem Repräsentativsystem und der unmittelbaren Volksregierung dar, und zwar überwiegt der repräsentative Charakter, da die Wählerschaft nur selten die Anwendung des bloß fakultativen Referendums bewirkt. Übrigens herrscht in allen Kantonen eine gewisse Gleichgültigkeit der Stimmberechtigten gegen die Volksgesetzgebung: nur selten wird ein Volksbegehren veranstaltet, abgesehen von dem politisch rührigsten Kanton Zürich, wo die Möglichkeit der Einzelinitiative zu der Stellung von Anträgen geradezu herausfordert[5]); und die Beteiligungsziffern bei den einzelnen Abstimmungen sind verhältnismäßig niedrige: an den Abstimmungen über Bundesgesetze von 1879 bis 1916 nahmen bei einer Gesamtzahl von 640 000 bis 854 000 Stimmberechtigten

---

[5]) Burckhardt, a. a. O.

nur 300 000 bis 480 000 (33—77%) an der Abstimmung teil, selbst beim Entscheid über sehr wichtige Gegenstände (wie z. B. die Verhältniswahl) kam wenig mehr als die Hälfte der Wähler zur Urne, so daß die annehmende oder verwerfende Mehrheit fast immer eine Minderheit der Stimmberechtigten darstellte. Nicht viel anders steht es in den Kantonen, nur ausnahmsweise werden hohe Beteiligungsziffern erreicht. Gemeinsam ist allen Kantonen auch die im Grunde sehr verständliche Erscheinung, daß das Volksbegehren und der Volksentscheid häufig fortschrittliche Maßnahmen hemmen. Man braucht nur an die Verwerfung der obligatorischen Kranken- und Unfallversicherung im Jahre 1900 und an die mehrmalige Verwerfung der Verhältniswahl im Bunde (1900 und 1901) zu erinnern[6]), oder an die jüngst erfolgte Ablehnung des Frauenwahlrechts in Zürich und Baselstadt. Die konservative Wirkung des Referendums darf jedoch nicht übertrieben werden, denn im Wege des Volksentscheids ist auch manche fortschrittliche Neuerung gebilligt worden, und auch die Verwerfung hat oft eher aufschiebende Bedeutung als die einer endgültigen Ablehnung.

Die schweizerische Landsgemeindeverfassung war zu bodenständig, als daß ihre Verpflanzung nach anderen Staaten versucht werden konnte, dagegen reizte die Kompromißform des Referendums andere Demokratien zur Nachahmung. So hat seit 1898 eine ganze Anzahl von Weststaaten der amerikanischen Union Volksentscheid und Volksbegehren nach schweizerischem Muster übernommen[7]). Auch verhielten sich die Stimmberechtigten in diesen Staaten keineswegs ablehnend gegen die Neuerung, denn die Stimmziffern (36—100%) übertrafen häufig die schweizerischen. Die rasche Einbürgerung in Amerika erklärt sich z. B. daraus, daß die unmittelbare Volksgesetzgebung als willkommenes Mittel zur Bekämpfung der Auswüchse des Staatslebens diente, z. T. daraus, daß die amerikanischen Verfassungen kein Hindernis für die Aufnahme des Referendums bilden.

II. Volksgesetzgebung in Deutschland.

Ganz anders liegen die Voraussetzungen in Deutschland, wo man nach der Revolution ebenfalls Volksentscheid und Volksbegehren eingeführt hat. Einmal handelt es sich hier um Staaten mit bedeutender Volkszahl: schon die Bevölkerungsziffer der meisten deutschen Länder übertrifft die eines schweizerischen Kantons oder eines amerikanischen Weststaats, die Volkszahl des Reiches aber läßt auch die des schweizerischen Bundes weit hinter sich. Daraus ergibt sich ohne weiteres eine Erschwerung der unmittelbaren Volksgesetzgebung. Sodann werden das Reich und entsprechend dem Gebot der Reichsverfassung sämtliche deutschen Länder nach dem parlamentarischen Regierungssystem regiert, das sich mit der direkten Volksgesetzgebung nur schwer vereinbaren läßt. Auch haben die deutschen Verfassungsgesetzgeber gar nicht beabsichtigt, der unmittelbaren Volksgesetzgebung einen günstigen Boden zu schaffen. Die herrschenden Parteien strebten seit Jahrzehnten nach der parlamentarischen Regierung; nun sie diese erreicht haben, wünschen sie die Schrankenlosigkeit ihrer Herrschaft zu bewahren. Darum liegt es ihnen fern, in der unmittelbaren Volksgesetzgebung ein ernst zu nehmendes Hemmnis gegen die parlamentarische Parteiregierung aufzurichten.

Die Reichsverfassung geht nur in einer Hinsicht über die Schweizer Bundesverfassung hinaus, indem sie Volksbegehren auch für gewöhnliche Gesetze gewährt (Art. 73, 3). Aber das Volksbegehren ist doppelt erschwert: einmal muß (anders als in den Schweizer Kantonen) ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde gelegt werden; ferner ist die Unterstützungstiffer eine außerordentlich hohe: ein Zehntel der Stimmberechtigten muß das Begehren stellen, d. h. bei 35 Millionen Wahlberechtigten müssen nicht weniger als $3^1/_2$ Millionen Stimmen gesammelt werden. Bei der Referendumsinitiative (R. V. Art. 73, 2) genügt eine geringere Unterstützungsziffer: ein Zwanzigstel der Wahlberechtigten. Aber Voraussetzung ist, daß die Verkündung des Gesetzes auf Antrag von einem Drittel des Reichstags ausgesetzt ist; nur wenn diese Voraussetzung erfüllt ist und außerdem ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten das Verlangen nach Volksentscheid stellt, findet die Volksabstimmung statt. Wenn auch diese Unterstützungsziffern im Verhältnis nicht sehr viel höher sind als in der Schweiz (für Verfassungsinitiative in der Schweiz 50 000 Stimmen, heute etwas über

[6]) Curti, Resultate S. 57ff.
[7]) Hasbach, a. a. O. S. 71ff.

ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten; für Referendumsinitiative 30 000, das ist heute ein Dreißigstel), so ist es doch viel mühevoller und auch kostspieliger, $1^3/_4$ bzw. $3^1/_2$ Millionen Stimmen zu sammeln, als 30 000 oder 50 000. Die Gesetzesinitiative hat auch eine andere Wirkung als in der Schweiz: dort muß nämlich der aus einem Volksbegehren hervorgegangene Gesetzentwurf, auch wenn er ohne Änderung von der Volksvertretung angenommen wurde, dem Volk zum Entscheid vorgelegt werden, nicht nur in den Kantonen mit obligatorischem Referendum, wo das selbstverständlich ist, sondern auch in den übrigen (z. B. in Baselstadt), ausgenommen Neuchatel. In Deutschland dagegen kommt ein Volksbegehren nur zum Volksentscheid, wenn es der Reichstag nicht unverändert annimmt. Nimmt der Reichstag das Volksbegehren an, dann kann möglicherweise das Gesetz noch am Einspruch des Reichsrats scheitern. Daß der Volksentscheid im Falle der Annahme des Volksbegehrens durch den Reichstag unterbleibt, ist eine bezeichnende Abschwächung der unmittelbaren Volksgesetzgebung.

Der Volksentscheid der Reichsverfassung unterscheidet sich von der schweizerischen Bundesverfassung namentlich dadurch, daß das obligatorische Referendum für Verfassungsänderungen nicht nachgeahmt wurde. Wohl deswegen, weil dann vor allem die neue Verfassung selber dem Volk zur Annahme hätte unterbreitet werden müssen; gerade eine aus einer Revolution hervorgegangene Verfassung bedarf mehr als jede andere der Bestätigung durch das Volk. Wenn die Nationalversammlung davor zurückschreckte, ihr Verfassungswerk vom Volke sanktionieren zu lassen, gibt dies der Vermutung Raum, daß die Versammlung auf die Gutheißung der Verfassung durch das Volk nicht mit voller Sicherheit rechnen zu können glaubte.

Der Volksentscheid der Reichsverfassung knüpft sich nie ohne weiteres an die Tatsache, daß über einen Gesetzentwurf beschlossen wurde (obligatorisches Referendum), sondern ist immer von irgendwelchen anderen Voraussetzungen abhängig, er findet nämlich statt: 1. Wenn ein Volksbegehren keine unveränderte Annahme im Reichstag findet (R. V. Art. 73, 3); 2. wenn auf Antrag eines Drittels des Reichstags die Verkündung eines Gesetzes ausgesetzt wird und ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten den Volksentscheid verlangt (R. V. Art. 73, 2); 3. wenn der Reichsprädisent über ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz binnen eines Monats nach seiner Beschlußfassung den Volksentscheid veranlaßt (Art. 73, 1): 4. wenn ein Gesetz nach Einspruch des Reichsrats zum zweiten Male vom Reichstag und zwar mit einfacher Mehrheit angenommen wurde, und der Reichspräsident sich nicht damit zufrieden gibt, daß das Gesetz nicht zustande gekommen ist; 5. wenn der Reichspräsident ein Gesetz, das nach Einspruch des Reichsrats vom Reichstag zum zweiten Male und zwar mit Zweidrittelmehrheit angenommen wurde, nicht verkünden möchte (Art. 74, 2); 6. wenn der Reichstag eine vom Reichsrat beanstandete Verfassungsänderung zum zweiten Male annimmt und der Reichsrat binnen zwei Wochen den Volksentscheid verlangt (Art. 76, 2); 7. wenn der Reichstag mit Zweidrittelmehrheit die Absetzung des Reichspräsidenten beantragt (Art. 43, 2).

Um die Tragweite dieser Bestimmungen zu ermessen, muß man sich vergegenwärtigen, daß die Aufgabe des Volksentscheids darin besteht, die Allgewalt der Volksvertretung in der Gesetzgebung zu zügeln; der Volksentscheid muß daher möglichst unabhängig von dem Willen der Volksvertretung veranlaßt werden können. Aber wie steht es damit in der Reichsverfassung? Unabhängig vom Willen des Reichstags findet das Referendum nur statt, wenn ein Volksbegehren vom Reichstag abgelehnt wird (oben Fall 1); ferner, wenn der Reichsrat den Volksentscheid über eine vom Reichsrat beanstandete und vom Reichstag zum zweiten Male angenommene Verfassungsänderung verlangt, denn der Reichsrat ist als föderatives Organ unabhängig vom Reichstag. Dagegen ist es wenig wahrscheinlich, daß der Reichspräsident von seiner Befugnis zur Anordnung des Volksentscheids entgegen dem Willen des Reichstags Gebrauch macht. Denn im parlamentarisch regierten Staate werden die Regierungsrechte des Staatshaupts nicht von diesem, sondern vom Ministerrat bzw. den einzelnen Ministern ausgeübt, und diese bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens der Volksvertretung. Da ist kaum anzunehmen, daß die Minister entgegen dem Wunsche der Mehrheitsparteien eine Volksabstimmung anordnen; es sei denn, daß ein Konflikt zwischen der Reichsregierung und dem Reichstag ausgebrochen wäre, dann aber wäre der Weg der Auflösung der Volksvertretung der gangbarere. Viel wahrscheinlicher ist, daß ein Referendum von der Reichsregierung veranstaltet wird, wenn es ihr vom Reichstag nahe gelegt wird; also namentlich, wenn ein

vom Reichsrat beanstandetes Gesetz vom Reichstag zum zweiten Male, aber nur mit einfacher Mehrheit angenommen worden ist; denn ohne Annahme durch Volksentscheid würde das Gesetz als nicht zustande gekommen gelten. Wie wenn diese Häufung von Voraussetzungen nicht schon genügte, um das Referendum unschädlich zu machen, sind noch andere, dem schweizerischen Recht unbekannte Einschränkungen getroffen: über den Haushaltsplan, über Abgabengesetze und Besoldungsordnungen darf nur der Reichspräsident (mit anderen Worten die vom Reichstag abhängige Reichsregierung) einen Volksentscheid veranlassen (Art. 73, 4); und ein Beschluß des Reichstags kann durch Volksentscheid nur außer Kraft gesetzt werden, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten sich an der Abstimmung beteiligt (Art. 75). Nach schweizerischen Erfahrungen zu schließen, wird diese Mehrheit oft nicht erreicht werden. Eine noch fühlbarere Erschwerung bedeutet die Bestimmung, daß eine Verfassungsänderung im Wege des Volksentscheids, wenn ein Volksbegehren hierzu den Anstoß gab, nur beschlossen werden kann, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten zustimmt (Art. 76, 1). Sind doch in der Schweiz von 1879 bis 1915 unter 54 dem Volk vorgelegten Gesetzen nur 2 von der Mehrheit der Stimmberechtigten angenommen worden!

Endlich kann ein Volksentscheid auch noch durch Dringlichkeitserklärung verhindert werden (Art. 72, Satz 2): wenn ein Drittel des Reichstags die vorläufige Aussetzung der Verkündung eines Reichsgesetzes verlangt, um einer Referendumsinitiative Raum zu geben, so kann der Reichspräsident das Gesetz gleichwohl verkünden, wenn der Reichstag und der Reichsrat das Gesetz für dringlich erklären. Damit ist die Referendumsinitiative, für die Unterstützung eines Zwanzigstel der Stimmberechtigten genügt, abgeschnitten, nur der Weg eines auf Aufhebung des Gesetzes abzielenden gewöhnlichen Volksbegehrens, das aber der Unterstützung eines Zehntels der Stimmberechtigten bedarf, steht noch offen.

Auch in die Verfassungen der süddeutschen Staaten (Bayern, Württemberg, Baden, Hessen) ist die unmittelbare Volksgesetzgebung eingegliedert worden, wie im Reiche in der Form des Volksbegehrens und der Volksentscheids. Das Volksbegehren ist in Bayern und Württemberg an die hohe Unterstützungsziffer des Reichsrechts geknüpft (nämlich ein Zehntel der Stimmberechtigten), für die Initiative zu Verfassungsänderungen verlangt Bayern sogar Unterstützung durch ein Fünftel der Stimmberechtigten. Dagegen begnügt sich Baden für das Volksbegehren mit 80 000 Stimmberechtigten (etwa einem Dreizehntel der Wählerschaft) und Hessen sogar mit einem Zwanzigstel der Stimmberechtigten. Dafür aber folgen diese beiden Staaten und Bayern der strengen Vorschrift des Reichsrechts, daß ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde gelegt werden muß, während in Württemberg eine bloße Anregung zu einem Gesetze (mittelbare Initiative) ausreicht.

Beim Volksentscheid verdient Hervorhebung, daß Baden und Hessen im Gegensatz zur Reichsverfassung und auch abweichend von Bayern und Württemberg das obligatorische Verfassungsreferendum eingeführt haben, Hessen freilich mit der merkwürdigen Abschwächung, daß die Volksabstimmung unterbleibt, wenn die Annahme in der Volkskammer mit acht Zehnteln der Stimmen erfolgte. Die badische Volkskammer hat auch die Folgerung gezogen, daß sie die neue Verfassung dem badischen Volk zur Annahme vorlegen ließ, während in Hessen dieser logische Schritt unterblieb. Im übrigen stimmen die Regeln der süddeutschen Verfassungen über den Volksentscheid im wesentlichen mit dem Reichsrecht überein; wie dort findet der Volksentscheid statt: wenn ein Volksbegehren von der Volkskammer nicht unverändert angenommen wird, und wenn binnen bestimmter Frist nach Annahme eines Gesetzes durch die Volkskammer der Volksentscheid entweder durch Volksbegehren oder durch Beschluß des Gesamtministeriums herbeigeführt wird. Wie im Reichsrecht sind gewisse Gesetze dem Volksentscheid entzogen, und ebenso ist wie dort für die Abstimmung über Verfassungsänderungen eine erschwerte Mehrheit vorgeschrieben; in Bayern auch für die Auflösung der Volkskammer. Den süddeutschen Staaten eigentümlich ist dagegen, daß die Auflösung der Volkskammer von einem Volksentscheid abhängig gemacht ist, zu dem ein Volksbegehren oder (in Württemberg und Hessen) auch ein Beschluß des Gesamtministeriums den Anstoß geben kann.

Es ist wenig wahrscheinlich, daß die Volksgesetzgebung in Deutschland in absehbarer Zeit eine große Bedeutung erlangen wird: macht schon der Schweizer Bürger von dem Recht der Volksgesetzgebung einen sparsamen Gebrauch, so wird der deutsche Wähler noch weniger Neigung

zeigen, sich an Volksbegehren und Volksentscheid zu beteiligen, empfindet er doch schon die gewöhnlichen Wahlen als Belästigung. Auch die politischen Parteien, die schon kaum die aus den regelmäßigen Wahlkämpfen erwachsenden Ausgaben zu tragen vermögen, werden sich nicht leicht entschließen, die erheblichen Agitationskosten für Volksbegehren und Volksentscheid auf sich zu nehmen. Außerdem werden die gerade herrschenden Parteien der Kontrolle durch das Volk zu entgehen versuchen und deshalb die Veranstaltung eines Volksentscheids nach Möglichkeit erschweren; das zeigt sich schon jetzt insofern, als es der Nationalversammlung und den Volkskammern mit dem Erlaß der nötigen Ausführungsgesetze über das Referendum nicht im geringsten eilt. Aus allen diesen Gründen ist anzunehmen, daß die Verfassungsbestimmungen über die direkte Volksgesetzgebung toter Buchstabe bleiben. Sollte wider Erwarten diese Einrichtung doch Leben gewinnen, dann wird möglicherweise die parlamentarische Regierungsform ernstlich in Frage gestellt, wenn nämlich das Volk versucht, unter Zurückdrängung der Volksvertretung Einfluß auf die Regierung zu gewinnen. Am deutlichsten wird dies in Erscheinung treten im Fall die Volkskammer durch Volksbeschluß aufgelöst wird und die Neuwahlen zu einer Umbildung der Regierung führen. Aber das Ministerium kann sich auch ohne Neuwahlen zum Rücktritt gezwungen sehen, wenn ein wichtiger Gesetzentwurf, für den die Regierung sich eingesetzt hat, vom Volk verworfen wird. So erscheint es nicht ausgeschlossen, daß die unmittelbare Volksgesetzgebung, die lediglich als demokratischer Zierat an der Verfassung angebracht wurde, unter Umständen als Sprengpulver der Verfassung wirkt. Es ist daher wohlverständlich, wenn der preußische Verfassungsentwurf der Volksgesetzgebung überhaupt keine Erwähnung tut.

---

11. Abschnitt.

Volksvertretung in den Ländern.

Von Dr. **Wilhelm von Blume,**

o. Professor der Rechte an der Universität Tübingen.

Literatur: Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. XI (1920).

Das Reich ist ein Bundesstaat geblieben, auch unter der neuen Verfassung. Zwar ist die Staatsgewalt der Länder, die das Reich bilden, stark beschränkt worden. Zwar sind die Rechte desjenigen Reichsorganes, an dessen Bildung die Länder als solche beteiligt sind, gegen früher erheblich vermindert worden. Vor allem: dieses föderalistische Organ, das jetzt Reichsrat heißt, ist nicht mehr der „Träger der Staatsgewalt“, sondern das ist der Reichstag, die Verkörperung der Reichseinheit. Dennoch sind die Länder Staaten, denn sie würden sofort als solche restlos in die Erscheinung treten, wenn je das Reich zerfiele. Ihr Recht ist ihnen nicht durch das Reich verliehen, sondern nur beschränkt worden. So dürfen wir denn nach wie vor von einem preußischen, bayerischen, württembergischen Volke reden und dasjenige Organ dieser Staaten, das bestimmt ist, den Willen des Volkes zum Ausdruck zu bringen, „Volksvertretung“ nennen. So nennt es auch die Reichsverfassung in Art. 17.

Für die Zusammensetzung sowohl wie für die staatsrechtliche Stellung des Landtags in den Ländern gibt der Art. 17 bindende Vorschriften. Insoweit ist also auch das „Selbstverfassungsrecht“ der Länder, das als wichtigstes Merkmal ihrer Staatshoheit angesehen werden muß, von Reichsrechtswegen beschränkt. Der Grund dieser Beschränkung ist leicht zu sehen: die Gefahr eines Auseinanderstrebens, ja des Auseinanderfallens der in einem Bundesstaate vereinigten Staaten ist wesentlich größer bei Verschiedenheit als bei Gleichheit der Staatsform dieser Staaten. Auch wird zweckmäßig die Staatsform der Gliedstaaten der des Bundesstaates angepaßt. Darum schreibt die Reichsverfassung vor, daß alle Länder eine freistaatliche Verfassung haben müssen; das heißt: Nur Republiken sind zugelassen. Und sie schreibt weiter vor, daß die Verfas-

sungen der Länder eine Vorschrift enthalten müssen, wonach die Regierung des Vertrauens der Volksvertretung bedarf. Das heißt: das System der parlamentarischen Regierung wird gefordert. Es mußte aber weiter berücksichtigt werden, daß die wünschenswerte Übereinstimmung in den Zielen und Handlungen der Regierungen der Einzelstaaten nur erreicht werden kann, wenn die Rechtsgrundlage für die Zusammensetzung der Volksvertretung in den Ländern überall die gleiche ist. Die Volksvertretung entscheidet über die Zusammensetzung der Regierung und über die Richtung ihrer Politik; an die Stelle der „verbündeten Regierungen" des Bismarckischen Reiches sind die „verbündeten Landtage" getreten, die etwaige partikularistische Neigungen weit rücksichtsloser zur Geltung bringen werden als die früheren monarchischen Regierungen, da sie keinerlei andere Rücksichten zu nehmen brauchen als die auf ihre Wähler.

War es schon früher schwer zu ertragen, daß das preußische Wahlrecht von dem des Reiches grundsätzlich abwich — der Krieg hat gelehrt, wie gefährlich diese Disharmonie war —, so wäre es heute ganz unerträglich, wenn die Wahlen in den Ländern auf anderen Grundlagen als im Reiche stattfänden. Darum schreibt die Reichsverfassung vor, daß die Volksvertretung wie im Reiche so in den Ländern „in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von allen reichsdeutschen Männern und Frauen" gewählt werden müsse. Ja, die Verfassung geht in der Gleichmachung des Wahlrechtes so weit, daß sie für die Länder auch das Wahlverfahren vorschreibt und zwar die Verhältniswahl. Nur die Ausgestaltung des Wahlverfahrens im einzelnen ist den Ländern überlassen; sie können sich also dafür entscheiden, ob sie eine einheitliche Landesliste oder Bezirkslisten oder eine Kombination von Bezirkswahl und Landeswahl vorschreiben, ob sie „gebundene" oder „freie" Listen einführen und welches Berechnungsverfahren sie anwenden wollen. Die bisher erschienenen Wahlgesetze weisen denn auch in dieser Hinsicht erhebliche Verschiedenheiten auf. Die Einzelstaaten sind schließlich aber auch in der Hinsicht durch die Reichsverfassung gebunden, daß sie nicht nur die eigenen Staatsangehörigen, sondern sämtliche Reichsangehörige zur Wahl zulassen müssen, da nach Art. 110 der Reichsverfassung jeder Deutsche in jedem Land das Recht die gleichen Rechte und Pflichten hat wie die Angehörigen des Landes selbst.

Soweit die Länder sich bisher Verfassungen gegeben haben, ist diesen Bestimmungen der Reichsverfassung Rechnung getragen worden. Und auch diejenigen Staaten, deren Verfassungswerk eher beendigt war als die Weimarer Verfassung, wie Baden und Württemberg, befinden sich in der Hauptsache in Einklang mit dem neuen Reichsrecht, da ja dessen Grundgedanken sozusagen in der Luft lagen, auch der erste Entwurf der Reichsverfassung rechtzeitig bekannt geworden war. Die badische Verfassung steht nur insoweit in Widerspruch zur Reichsverfassung als sie das Wahlrecht auf badische Staatsbürger beschränkt; dagegen sind diejenigen Verfassungsbestimmungen, die das Wahlrecht an den Wohnsitz im Lande knüpfen (Württemberg) oder sogar an einen Wohnsitz von bestimmter Dauer (Bayern, Thüringen) mit der Reichsverfassung sehr wohl vereinbar.

Daß die Volksvertretung in den Ländern nach dem Einkammersystem gebildet werden müsse, ist in der Reichsverfassung zwar nicht ausdrücklich vorgeschrieben, ergibt sich aber aus dem Zusammenhang der reichsrechtlichen Vorschriften. Denn eine Zweiteilung der Volksvertretung in eine erste und eine zweite Kammer würde bedingen, daß die erste Kammer anders zusammengesetzt würde als die zweite; das ergäbe dann aber einen Widerspruch zu der reichsrechtlichen Vorschrift über Wahlrecht und Wahlverfahren. Und, würde die erforderliche Übereinstimmung in den rechtlichen Grundlagen der Politik des Reiches und der Einzelstaaten gewährleistet sein, wenn einzelne Länder das Zweikammersystem einführten? Ganz abgesehen von den Bedenken, die sonst gegen dieses System erhoben werden können. So ist denn der „Landtag" — wie die Volksvertretung überall, außer in den Stadtrepubliken, genannt wird — in den deutschen Verfassungen eine einheitliche Körperschaft.

Die Zahl der Mitglieder ist selbstverständlich nach der Größe der Länder verschieden. Zumeist ist sie nicht absolut, sondern relativ bestimmt, und zwar bestimmt ein Teil der Staaten (Bayern, Württemberg) die Zahl der Abgeordneten nach der Zahl der Landeseinwohner, ein anderer Teil (Baden, Thüringen) legt die Zahl der abgegebenen Stimmen zugrunde. Das zweite System dürfte weniger empfehlenswert sein, da es die Verbindung der Verhältniswahl und der Bezirkswahl erheblich erschwert und bei schwacher Wahlbeteiligung dazu führen kann, daß der Landtag schwächer besetzt ist als für seine Arbeiten wünschenswert ist.

Allerdings wird die von den Landtagen erwartete Arbeitsleistung in Zukunft erheblich geringer sein als früher. Denn die Aufgaben, die den Volksvertretungen der Länder nach Inkrafttreten der neuen Reichsverfassung geblieben sind, stehen an Zahl und Bedeutung gegenüber den Aufgaben, die unter der alten Verfassung von den Landtagen zu erledigen waren, weit zurück; haben die Volksvertretungen in den Ländern nunmehr die Staatsgewalt in der Hand, so ist doch die Bedeutung dieser Staatsgewalt durch die Ausdehnung der Zuständigkeit des Reiches so stark herabgemindert, daß der Tätigkeitsbereich des Landtages in den Einzelstaaten nicht allzuweit über den eines mit starken Selbstverwaltungrechten ausgestatteten Provinziallandtages hinausreicht.

Wohl ist der Landtag Gesetzgeber. Aber der Bereich der Gesetzgebung ist gegen früher erheblich eingeengt worden und wird immer weiter dadurch eingeengt, daß das Reich von den seiner Gesetzgebung fakultativ überlassenen Gebieten eines nach dem anderen mit Beschlag belegt. Sind doch sogar auf dem Gebiete der Kultur und Erziehung die Länder vom Reich abhängig geworden! Zwar der Landtag stellt nach wie vor den Staatshaushalt fest und bewilligt Einnahmen und Ausgaben. Aber in seinen Einnahmen ist der Einzelstaat in der Hauptsache auf den Anteil an den direkten Steuern angewiesen, den ihm das Reich überweist. Und in der Festsetzung der Beamtengehälter, die den größten Teil der laufenden Landesausgaben bilden werden, ist der Einzelstaat schon deshalb durch das Reich gebunden, weil die Regelung der Gehälter der im Lande angestellten Reichsbeamten notwendig für seine eigenen Gehaltssätze das Urbild abgibt.

Und, wenn der Landtag die Verwaltung des Landes kontrolliert, so ist der Umfang dieser Verwaltung erheblich geringer geworden, seit das Reich das Verkehrswesen ganz in seine unmittelbare Verwaltung gebracht hat. Wo aber etwa das Land heute noch eigene wirtschaftliche Verwaltung hat, kann es morgen doch von Sozialisierungsmaßnahmen des Reiches aus dieser verdrängt werden.

Es kommt hinzu, daß ein Ausbau der Selbstverwaltung der Gemeinden und sonstigen Gebietskörperschaften in Aussicht steht, der notwendig zu einer weiteren Einengung des Bereiches der Staatsverwaltung und damit der Tätigkeit des Landtages führt. Wird vollends das Wirtschaftsleben in Selbstverwaltungskörpern organisiert und werden die vorhandenen Ansätze zu einer Selbstverwaltung des Erziehungswesens ausgebaut, so bleibt für den Landtag nur noch ein bescheidener Tätigkeitsbereich übrig.

In einem Punkte unterscheidet sich die Volksvertretung der Einzelstaaten immerhin wesentlich von einem Provinziallandtage: Sie ist berufen, das staatliche Selbstbewußtsein des Volksstammes, den sie vertritt, im Reiche zum Ausdruck zu bringen. Da die parlamentarische Regierung der Einzelstaaten in ihrer gesamten Politik von dem Landtag kontrolliert wird, die Regierungen der Länder aber durch den Reichsrat einen Einfluß auf die Reichspolitik ausüben, so gehören die Volksvertretungen zu denjenigen Kräften, die in der Reichspolitik zu Geltung kommen. Weit größer aber als dieser legitime Einfluß ist der andere, der sich notwendig aus der Tatsache ergibt, daß die parlamentarische Regierung eine solche der Mehrheitspartei oder einer Parteikoalition ist. Da Doppelmandate nicht ausgeschlossen sind, vielmehr die Parteiführer regelmäßig sowohl in den Landtag des Heimatlandes wie in den Reichstag gesandt werden, so ist die Übereinstimmung zwischen der Reichstags- und der Landtagspolitik der Parteien sichergestellt, aber auch ohne das würde die Partei gezwungen sein, die in den Parteiorganisationen der Länder hervortretenden Wünsche zu berücksichtigen und die etwa einander widerstrebenden Wünsche verschiedener Länder auszugleichen.

Die Bedeutung der Parteien für die Überwindung der partikularen Gegensätze ist nicht gering anzuschlagen. Sie ist allerdings in dem wünschenswerten Maße nur dann möglich, wenn die Parteien durch das ganze Reich durchorganisiert sind und nicht auf dem Boden der Landtage sich Parteien mit partikularem Bereich und partikularistischer Färbung bilden, wie das in Süddeutschland mehrfach geschehen ist. So wichtig es ist, daß die Eigenart der deutschen Stämme nicht verloren gehe, so gefährlich ist es für die Reichseinheit, wenn die Parteien sich nach Ländern sondern. Vielmehr sollten die Parteien der Länder sich lediglich als Landesorganisationen der Reichsparteien entwickeln und demgemäß die Landtagsfraktionen Ausschüsse von für das ganze Reich arbeitenden Parteien sein.

---

12. Abschnitt.

Die neuen Parteien:

a) Die Zentrumspartei.

Von Dr. Maximilian Pfeiffer,

Kgl. Bibliothekar der Bayerischen Hof- und Staatsbibliothek a. D., Abgeordneter zur Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung, Mitglied des Reichstags, Berlin.

Literatur:

Für die Geschichte der Zentrumspartei verweise ich auf die von Geh. Justizrat Dr. Carl Bachem in der 2. Auflage dieses Handbuchs veröffentlichten ausführlichen Darlegungen. — Carl Bachem, Politik und Geschichte der Zentrumspartei. Köln 1918. — J. Meerfeld, Die deutsche Zentrumspartei. (Soz.-wiss. Bibl. 3.) Berlin 1918. (Vom soz. Standpunkt.) — Flugschriften der Deutschen Zentrumspartei. Herausgegeben vom Generalsekretariat. (Bisher erschienen: Nr. 1. Dr. Maximilian Pfeiffer, Zentrum und neue Zeit. Berlin 1918. Nr. 2: Dr. Maximilian Pfeiffer, Zentrum und politische Neuordnung. Berlin 1918. Nr. 3: Dr. Alexander v. Brandt, Staat und Kirche. Berlin 1918. Nr. 4: P. Heinrich Pesch, S. J., Nicht kommunistischer, sondern christlicher Sozialismus Berlin 1918. Nr. 5: Dr. Maximilian Pfeiffer, Kampf um die heiligsten Güter! Berlin 1919. Nr. 6: Prof. Dr. Martin Faßbender, Revolution und Kultur. Berlin 1919. Nr. 7: Adolf Gottwald, Der Kampf um die Schule. Berlin 1919. Nr. 8: Adolf Gröber, Das Neue Reich. Berlin 1919. Nr. 9: Dr. Wilhelm Meyer, Deutschlands wirtschaftliche und finanzielle Lage. Berlin 1919. Nr. 10: A. Stegerwald, Der soziale Wiederaufbau Deutschlands. Berlin 1919.) — Max Meyer, Die Weltanschauung des Zentrums in ihren Grundlinien. München 1919. — W. Otte, Das Zentrum in der Deutschen Nationalversammlung in Weimar. Breslau 1919. — Das Zentrum auf Irrwegen? Auch eine Kriegsbilanz. Von einem rheinischen Zentrumsmann. Essen 1919. — Offizieller Bericht des 1. Reichsparteitages der Deutschen Zentrumspartei (19. bis 22. Januar 1920). Berlin 1920.

Die deutsche Zentrumspartei hat auch in der „neuen Zeit" ihre Stellung als Partei der Mitte bewahrt. Ein kurzer Rückblick auf den der Umwälzung der Staatsordnung unmittelbar vorhergehenden Zeitabschnitt lehrt Willen und Wege ihrer Tätigkeit erkennen.

In das Kabinett des Reichskanzlers Prinz Max von Baden, das sich dem Deutschen Reichstage am 5. Oktober 1918 vorstellte, hatte das Zentrum den Abgeordneten Trimborn als Staatssekretär des Reichsamts des Innern, die Abgeordneten Gröber und Erzberger als Staatssekretäre ohne Portefeuille entsandt. Der Abgeordnete Giesberts wurde Unterstaatssekretär im Reichsarbeitsamt. Das Kabinett sah sich vor die Frage gestellt, den Waffenstillstand sofort herbeizuführen infolge des Telegramms des ersten Generalquartiermeisters, General von Ludendorff, vom 1. Oktober, daß er nicht mehr in der Lage sei, die Front länger als 48 Stunden zu halten. Der Reichstag verhandelte die Waffenstillstandsfrage und die auswärtige Politik in seinen Sitzungen vom 22. bis 25. Oktober. Dann ging er auseinander in der Absicht, seine nächste Sitzung abzuhalten, sobald es die Ereignisse notwendig machen würden.

In Berlin fanden dann fortwährend Besprechungen der Mehrheitsparteien statt, zu denen das Zentrum, die Sozialdemokratie und die Fortschrittspartei sich schon zusammengefunden hatten seit der Friedensresolution vom 19. Juli 1917, und denen sich die Nationalliberalen beigesellt hatten in den ersten Oktobertagen 1918. Bei diesen Besprechungen kam immer der Grundgedanke zum Durchbruch, gemeinschaftlich zunächst die preußische Wahlrechtsfrage zu erledigen, sodann den Abbau peinlich empfundener Vorschriften bezüglich des Vereins- und Versammlungsrechts und der Zensur vorzunehmen, sowie die Bereiche der militärischen und zivilen Gewalten genau untereinander abzugrenzen. Im Lande selbst schwoll immer mehr die Stimmung auf, veranlaßt und getragen durch die Ereignisse an der Front. Der Gedanke von der Abdankung des Kaisers wurde lauter und immer ungestümer in der Presse vertreten.

Die Zentrumsfraktion des Reichstages versammelte sich am Donnerstag, den 7. November 1918, um über die Lage zu beraten. Sie kam zu dem Entschluß, aktiv nicht in die Abdankungsfrage einzugreifen. Bezüglich des Wahlrechts beschloß sie, den Antrag zu stellen, den Frauen das Wahlrecht zu bewilligen.

In Kiel war inzwischen bereits der Aufruhr der Marine ausgebrochen, und während der Sitzung der Fraktion am Donnerstag, den 7. November, traf die Nachricht von der durch Kurt Eisner in München vollzogenen Revolution ein, der in rascher Folge die übrigen deutschen Staaten sich anschlossen, bis am 9. November dann der Abgeordnete Scheidemann die „Freie Deutsche Republik" ausrief nach der vom Reichskanzler bekanntgegebenen Abdankung des Kaisers, welche die Sozialdemokratie am 7. abends befristet für den 8. November, dann für den 9. gefordert hatte.

Die Abgeordneten der Zentrumsfraktion versammelten sich auch vom 9. November an täglich und berieten die Lage. Der Reichstag war auf Mittwoch, den 13. November, einberufen. An diesem Tage erließen die noch in Berlin zurückgebliebenen Abgeordneten: Dr. Faßbender, Giesberts, Koßmann, Dr. Pfeiffer, Dr. Freiherr von Rechenberg und Schiffer einen Aufruf „An die Wähler in Stadt und Land!", worin sie aufforderten, für Ruhe, Sicherheit und Ordnung im Lande zu arbeiten, Achtung und Gleichberechtigung der Grundsätze der Zentrumspartei verlangten sowie mahnten, daß die Parteiangehörigen sich von der Arbeit für öffentliche Einrichtungen nicht ausschließen sollten. Am 14. November 1918 wurde in Berlin von Reichs- und Landtagsabgeordneten, zu denen der von den Waffenstillstandsverhandlungen zurückgekehrte Abgeordnete Erzberger gekommen war, Vertretern der Presse und Parteiangehörigen die Gründung eines Aktionsausschusses beschlossen, dem für die Preußische Landtagsfraktion Abgeordneter Professor Dr. Wildermann, für die Presse der Direktor der „Centrums-Parlaments-Correspondenz" Dr. Fortmann, für die Reichstagsfraktion Abgeordneter Dr. Pfeiffer angehören sollten. Am 15. November errichtete der Aktionsausschuß das Generalsekretariat der Partei, dessen Leitung Abgeordneter Dr. Pfeiffer übernahm. Am gleichen Tage wurde ein Aufruf erlassen an die „Männer und Frauen vom Zentrum", ein zweiter „An unsere Gesinnungsgenossen in Österreich". In rascher Folge ergingen von Berlin aus Aufrufe an die „Arbeiter, Soldaten und Matrosen vom Zentrum", an die „Beamten, Lehrer und Angestellten", an die „Bürger und Bauern im deutschen Vaterland", „An Deutschlands akademische Jugend". In einem Aufruf „Friede und Brot" wurde der Abschluß eines sofortigen Vorfriedens gefordert. Auch im Rheinlande, in Westfalen, Schlesien und Hessen waren die Parteivorstände eifrig tätig. Am 20. November 1918 veröffentlichten die in Berlin anwesenden Mitglieder der Zentrumsfraktion des Deutschen Reichstags und der beiden Häuser des Preußischen Landtags im Einvernehmen mit leitenden Personen der rheinischen und der westfälischen Zentrumspartei, gemeinsam mit Vertretern der Zentrumspresse, der christlichen Arbeiterorganisationen, des Volksvereins für das katholische Deutschland, Mitgliedern des Bauernvereins und Vertreterinnen der im Zentralrat vereinigten katholischen Frauenbünde eine Ansprache, worin gesagt war: „Das neue Deutschland zu schaffen ist Aufgabe des Gesamtvolkes, nicht einer Parteidiktatur. Alle Parteien wollen und müssen dabei sein. Dazu bedürfen aber die alten Parteien einer inneren und äußeren Erneuerung. Ein neues Zentrum muß und wird erstehen im Wandel dieser Tage. Rückhaltloses Bekenntnis zum demokratischen Volksstaat, Bekämpfung jedweder Klassenherrschaft, Ordnung in der Freiheit, offene Absage an den Mammonismus und Materialismus unserer Tage, Pflege der ideellen Werte, die Volk und Staat erst gesund machen: das sind die fundamentalen Grundsätze seiner Erneuerung als christlich-demokratische Volkspartei.

Alle Volksschichten, Männer und Frauen, die zu diesen Grundsätzen sich bekennen und mit dieser Parole in die Wahlen zur Nationalversammlung eintreten wollen, soll das neue Zentrum erfassen. Das Zentrum darf nicht untergehen. Es muß mit neuen Zielen und auf breiterer Grundlage weiterbestehen. Es muß zu neuer Blüte geführt werden."

Anschließend an diesen Aufruf wurden Leitsätze verkündet und zwar neun über Außenpolitik, zehn über Verfassung, fünf über Wirtschafts- und Sozialpolitik, sechs über Kulturpolitik. Die Freunde im Lande wurden aufgefordert, an der endgültigen Formulierung, die durch die neu zu schaffenden Parteiinstanzen erfolgen sollte, mitzuarbeiten. Aus diesen Leitsätzen geht der ernste Wille hervor, positiv mitzuarbeiten am Wiederaufbau des zertrümmerten Staates.

Die Zentrumspartei hatte eben erst im Sommer 1918 Stellung genommen zu den schwebenden Fragen. Die auch innerhalb der Partei zutage tretenden Meinungsverschiedenheiten über die Friedensresolution vom 19. Juli 1917 hatten zu einer gewissen Erregung der Gemüter geführt. Man war sich zwar einig in der Auffassung, daß alle Erörterungen über Kriegs- und Friedensziele

mit den Idealen der Zentrumspartei an sich nichts zu tun hätten, und daß sie, wenn erst einmal der Friede geschlossen wäre, sich von selber erledigen müßten. Es erschien aber unumgänglich notwendig, die Gelegenheit zu benutzen, der Zentrumspolitik in Vertiefung ihrer alten Grundsätze neue Ziele zu weisen. Der Reichsausschuß veröffentlichte daher am 30. Juni 1918 einen Aufruf „An die Parteifreunde" und legte folgende „Richtlinien für die Parteiarbeit" vor.

I. Verfassung.

1. Treue zum Reich und Treue zum Heimatland. Volle Wahrung des bundesstaatlichen Charakters des Reiches, vor allem durch Aufrechterhaltung der Sonderrechte der Einzelstaaten, ihrer eigenen Kulturpolitik, sowie der Selbständigkeit und des nötigen Entwicklungsspielraumes auf finanziellem Gebiet.

2. Erhaltung einer starken Monarchie und einer kraftvollen Volksvertretung, die allein eine jede Ausnahmebehandlung ausschließende Gerechtigkeit und eine hochsinnig erfaßte bürgerliche Freiheit in Gesetzgebung und Verwaltung zu gewährleisten vermögen.

3. Volkstümliche und freiheitliche Ausgestaltung der Verfassung. Schulung der breiten Volksschichten für die Aufgaben der Selbstverwaltung.

II. Außenpolitik.

4. Sicherung und Ausbau der deutschen Weltstellung in politischer, kultureller und wirtschaftlicher Hinsicht.

5. Schaffung eines den deutschen Wirtschaftsbedürfnissen genügenden deutschen Kolonialgebietes. — Förderung der Christianisierung der Eingeborenen. Beseitigung jeder Form der Sklaverei.

6. Erziehung des Volkes zu einem besseren Verständnis der außenpolitischen Fragen. Erhöhte Anteilnahme der Volksvertretung an der Auslandspolitik. — Gründliche Reform des diplomatischen Dienstes.

7. Schaffung und Durchführung eines den christlichen Grundsätzen entsprechenden Völkerrechts. — Vollkommene, durch völkerrechtliche Bürgschaften gesicherte Unabhängigkeit des Heiligen Stuhles. — Ausbau der internationalen Schiedsgerichtbarkeit. — Freiheit der Meere, insbesondere durch Abschaffung des Seebeuterechts und durch Gewährleistung ungehinderten Verkehrs der neutralen Handelsschiffe zwischen neutralen Staaten. — Internationale Regelung des Arbeiterschutzes und der Arbeiterversicherung.

III. Innenpolitik.

a) Religiös-sittliche Forderungen:

8. Erhaltung und Kräftigung der christlichen Kultur- und Erziehungsideale im deutschen Volksleben.

9. Förderung und Festigung des guten Einvernehmens zwischen Staat und Kirche, Kampf gegen Bestrebungen auf Trennung der beiden Gewalten. — Freiheit der Kirche, kirchlichen Genossenschaften und Vereine, insbesondere auch der katholischen Orden und Kongregationen.

10. Gleichmäßige Berücksichtigung der Angehörigen sowie der Anstalten der verschiedenen Glaubensbekenntnisse auf allen Gebieten, insbesondere bei der Verleihung öffentlicher Ämter und bei der Zuwendung öffentlicher Mittel.

11. Freiheit für die christliche Liebestätigkeit und paritätische Förderung ihrer Einrichtungen.

12. Erhaltung der konfessionellen Volksschule. Errichtung freier konfessioneller höherer Schulen unter Wahrung des dem Staat gebührenden Aufsichts- und Prüfungsrechts. — Sicherung eines genügenden Religionsunterrichts an allen Schulen. — Wahrung der landesrechtlichen Zuständigkeit für Unterricht und Erziehung, auch der schulentlassenen Jugend. — Gewährung der freien Zeit für Erfüllung der religiösen Pflichten.

13. Schutz der Ehe und Familie, Eindämmung der Ehescheidungen, Förderung aller Bestrebungen auf Erhaltung des Kindersegens der Familie. — Kampf gegen sittliche Verwilderung, insbesondere auch gegen eine entartete Kunst und verkommene Literatur.

14. Abschaffung des Duellzwanges.

b) Soziale und wirtschaftliche Forderungen:

15. Freie Bahn zum Aufstieg der Tüchtigen aus allen Volksschichten.

16. Tatkräftige Fürsorge gegenüber kinderreichen Familien (Steuererleichterung, Wohnungspolitik, Kinderzulagen an Beamte usw.). — Schutz der Jugend gegen Ausbeutung und Verführung.

17. Schutz der nationalen Arbeit. Erhaltung einer leistungsfähigen Landwirtschaft. — Ausgleichende Förderung von Landwirtschaft, Handwerk, Industrie, Handel und Verkehr. — Gesetzliche Anerkennung der berufsständischen Organisationen und Ausbau ihrer Rechte. — Soziale Fürsorge auch für die freien Berufe. — Schaffung und Erhaltung eines lebenskräftigen Mittelstandes. Ausgestaltung der Rechtsstellung des Arbeiterstandes als gleichberechtigten Gliedes der Volksgemeinschaft. — Fortführung des gesetzlichen Arbeiter- und Angestelltenschutzes und der sozialen Versicherungsgesetzgebung. — Zeitgemäße Fortbildung des Beamtenrechts.

18. Erhaltung des Privateigentums als einer wesentlichen Grundlage der sozialen und wirtschaftlichen Ordnung. — Kampf gegen den Mißbrauch des Privateigentums, insbesondere Ausbildung der Rechtspflege im Sinne fortschreitender sozialer Gerechtigkeit und erhöhten wirtschaftlichen Schutzes gegen Wucher, unlauteren Wettbewerb und Schwindel aller Art. — Bekämpfung der Auswüchse des Kartell- und Syndikatswesens.

19. Planmäßige Förderung des Kleinwohnungswesens sowie der inneren Kolonisation.

c) Finanz- und Steuerfragen:

20. Energische Sparsamkeit in Reich, Bundesstaaten und Gemeinden.

21. Gerechte Verteilung der Steuerlasten unter Schonung der minder leistungsfähigen Volkskreise und Berücksichtigung der Gesamtlasten in Reich, Bundesstaaten und Gemeinden.

d) Stellungnahme zu den Kriegsfolgen:

22. Sicherung des Wiederaufbaues des Wirtschaftslebens durch Vereinbarungen in den Friedensverträgen, welche die früheren Handelsbeziehungen erneuern und die Weiterführung des Wirtschaftskrieges ausschließen. — Möglichst baldige Wiederherstellung der freien wirtschaftlichen Tätigkeit durch Abbau der kriegswirtschaftlichen Organisationen, insbesondere der Kriegsgesellschaften und der monopolistischen Syndikate.

23. Wiederaufbau der durch den Krieg schwer geschädigten Erwerbszweige in Industrie, Gewerbe und Handel, unter besonderer Berücksichtigung des Mittelstandes.

24. Angemessener Schutz der Kriegsteilnehmer bei ihrer Wiedereinführung ins Wirtschaftsleben. — Weitherzige Fürsorge für kranke und beschädigte Kriegsteilnehmer und für die Kriegshinterbliebenen. — Verbesserung des Rentenfeststellungs- und Einspruchsverfahrens durch Schaffung von Rechtsgarantien.

25. Kampf gegen Habsucht und Gewissenlosigkeit im Erwerbsleben, besonders gegen Kriegswucher und übermäßigen Kriegsgewinn.

Diese Richtlinien sollten nicht etwa eine Umänderung des alten Programms bedeuten, sie sind lediglich eine für die Zeit und aus der Zeit notwendig gewordene Exegese des Programms vom März 1871, das lautet:

„Justitia fundamentum regnorum."

Die Zentrumsfraktion des Deutschen Reichstages hat folgende Grundsätze für ihre Tätigkeit aufgestellt:

1. Der Grundcharakter des Reiches als eines Bundesstaates soll gewahrt, demgemäß den Bestrebungen, welche auf Änderung des föderativen Charakters der Reichsverfassung abzielen, entgegengewirkt und von der Selbstbestimmung und Selbsttätigkeit der einzelnen Staaten und allen inneren Angelegenheiten nicht mehr geopfert werden, als die Interessen des Ganzen es unabweislich fordern.

2. Das moralische und materielle Wohl aller Volksklassen ist nach Kräften zu fördern; für die bürgerliche und religiöse Freiheit aller Angehörigen des Reiches ist die verfassungsmäßige Feststellung von Garantien zu erstreben und insbesondere das Recht der Religionsgesellschaften gegen Eingriffe der Gesetzgebung zu schützen.

3. Die Fraktion verhandelt und beschließt nach diesen Grundsätzen über alle in dem Reichstage zur Beratung kommenden Gegenstände, ohne daß übrigens den einzelnen Mitgliedern der Fraktion verwehrt wäre, im Reichstage ihre Stimme abweichend von dem Fraktionsbeschlusse abzugeben.

Hier sind also nur wenige fundamentale Grundsätze ausgesprochen. Die politische Praxis erfordert aber je nach den Zeitumständen taktische Maßnahmen, die allerdings niemals zu Charakterlosigkeit und Grundsatzlosigkeit ausarten dürfen. Gerade dem Zentrum, das seiner Natur nach stets eine Minderheitspartei sein wird, war die Aufgabe gestellt, in Rahmen des Programms diese Richtlinien für tatkräftige lebensvolle Arbeit zur Förderung aller Volksinteressen zu formulieren. Sie bringen in der Sache nichts Neues, denn, und das gilt auch für die Zeit nach dem 9. November 1918, das Zentrum kann aus seiner Geschichte und seinem Programm den Nachweis erbringen, „daß es einer Neuorientierung seiner Politik in dem Sinne, daß neue Grundsätze zur Herrschaft gebracht werden müßten, durchaus entraten kann" (Bachem S. 39).

Die Einführung des parlamentarischen Systems im Reiche, welche dieselbe Entwicklung in den einzelnen Bundesstaaten bedingte, hatte den in Ziffer I, 1 und 2 ausgesprochenen Richtlinien eine gewisse Einschränkung auferlegt. Jedoch war diese Änderung auf völlig rechtlichem Wege vollzogen worden. Im übrigen haben diese Richtlinien für die Parteiarbeit, denen, wie es dargelegt wurde, nicht der Charakter eines neuen Programms zukommt, eine Anzahl von Dingen nicht erwähnt, z. B. Einzelwünsche von Standesorganisationen, die Frage der Kommunalpolitik, dann den ganzen Komplex der Frauenfrage, weil diese Dinge nicht in den Rahmen des Wesentlichen der Parteiarbeit zu gehören schienen. Die verschiedenen Organisationen hatten sich ausführliche Programme eben geschaffen, z. B. die christlich-soziale Arbeiterschaft im Herbst 1916 (Monatsschrift „Deutsche Arbeit", Köln, 9. Heft, September 1916). Ebenso hatte der Ausschuß der Stadtverordnetenvereinigung der Rheinischen Zentrumspartei die Grundsätze eines Zentrums-Kommunalprogramms veröffentlicht (Kommunalpolitische Blätter Nr. 1, Januar 1918).

Beim Ausbruch der Revolution wurde auch in den Kreisen der Zentrumsanhänger, besonders im Rheinland der Gedanke erwogen, der Partei einen neuen Namen zu geben, welcher den veränderten Verhältnissen Rechnung tragen sollte. Es wurde vorgeschlagen, sie „Christlich-Demokratische Volkspartei" oder „Christliche Volkspartei" zu nennen. Der Reichsausschuß, der am 30. Dezember 1918 zu Frankfurt a. M. unter dem Vorsitz des Abgeordneten Gröber tagte, konnte jedoch die Notwendigkeit einer solchen Namensänderung nicht anerkennen und faßte einstimmig den Beschluß, den Namen „Zentrum" aufrechtzuerhalten. In seinem Aufruf zu den Wahlen bezeichnete er sie aber nochmals ausdrücklich als eine christliche Volkspartei, um dadurch erneut zu bekunden, daß das Zentrum nicht eine einseitig konfessionelle Partei, sondern eine interkonfessionelle politische Partei sei. Diese Frage war im Verlauf der Geschichte des Zentrums wiederholt erörtert. So besonders im Jahre 1909 nach der Osterdienstags-Konferenz in Koblenz durch die Bewegung, die mit den Namen der Abgeordneten Roeren und Bitter verbunden ist. Damals hat, am 28. November 1909, der Vorstand der Fraktion des Zentrums im Reichstag sowie im Preußischen Abgeordnetenhause und der Landesausschuß der Preußischen Zentrumspartei eine gemeinsame Erklärung abgegeben, in der es heißt:

„Die Zentrumspartei hat die Zugehörigkeit zur Partei niemals von der Angehörigkeit zum katholischen Glaubensbekenntnis abhängig gemacht, und die Zentrumsfraktion des Reichstages hat auch tatsächlich bis heute stets Angehörige eines nichtkatholischen Glaubensbekenntnisses zu ihren Mitgliedern gezählt, welche allen, auch ihren intimsten Verhandlungen beigewohnt haben. Dabei ist es als selbstverständlich zu betrachten, daß in denjenigen Fragen, welche das religiöse Gebiet berühren, sich jeder Abgeordnete nach den Grundsätzen seines Glaubensbekenntnisses richtet.

Ein solches Zusammenwirken katholischer und nichtkatholischer Männer innerhalb der Zentrumspartei ist ein wertvolles Unterpfand für die Förderung des Friedens unter den christlichen Konfessionen und erleichtert es, auch dasjenige wirksam zu schützen, was denselben gemeinsam ist. Und daß es ein weites Gebiet solcher gemeinsamen Grundsätze und gemeinsamen Interessen gibt, lehrt das öffentliche, insbesondere auch das politische Leben alle Tage."

Die Revolution ließ es notwendig erscheinen, diese Interkonfessionalität neuerdings zu betonen, schon um dadurch nach außen zu bekunden, daß das Zentrum ernstlich gewillt sei, die durch den Umsturz herbeigeführte schwierige Lage der evangelischen Kirche, die ihrer Landesbischöfe beraubt war, unter absoluter Wahrung der bürgerlichen Gleichberechtigung zu schützen.

Der Reichsausschuß nahm die endgültige Formulierung von Leitsätzen für die Politik der Zentrumspartei vor, für die, wie bereits oben bemerkt, am 20. November 1918 Vorschläge veröffentlicht worden waren. Den Leitsätzen sind die Richtlinien vom 30. Juni 1918 zugrunde gelegt unter Berücksichtigung der ohne das Zutun des Zentrums und ohne seine aktive Mitwirkung eingetretenen Umwälzung der Staatsordnung. Sie haben folgenden Wortlaut:

I. Verfassung.

1. Schleunige Schaffung einer neuen Verfassung für Reich und Bundesstaaten auf demokratischer, alle politischen Bevorzugungen ausschließender Grundlage. Schutz der Deutschen Nationalversammlung, die nicht in Berlin tagen kann, und Schutz der Durchführung ihrer Beschlüsse durch Truppen Freiwilliger.

2. Wahrung der Reichseinheit, Stärkung des Reichsgedankens. Erhaltung des bundesstaatlichen Charakters des Reichs zum Schutz der Eigenart der deutschen Stämme. Dem Reich ist die ausschließliche Regelung der wehrpolitischen und außenpolitischen Fragen, den Bundesstaaten die ausschließliche Regelung der kirchen- und schulpolitischen Fragen vorbehalten. Reichseinheit und Zusammenschluß mit allen anschlußbereiten deutschen Stämmen.

3. Gleiches Wahlrecht mit Verhältniswahl, Frauenwahlrecht und Wahlpflicht in Reich, Bundesstaaten und Gemeinden.

4. Volksregierungen, die des Vertrauens der Volksvertretung für ihre Amtsführung bedürfen, mit starker Vollzugsgewalt in Reich und Bundesstaaten.

5. Ausbau der Selbstverwaltung und Schulung des Volkes für die gleichberechtigte Teilnahme aller Volksschichten an den öffentlichen Ämtern in Staat und Gemeinden, ohne Kastengeist und Klassenbevorzugung.

6. Erhaltung eines selbständigen Berufsbeamtentums, das durch eine den Bedürfnissen der Familie Rechnung tragende, gerechte Besoldungspolitik in seiner Lebensstellung gesichert und durch selbstgewählte Ausschüsse und Kammern an der würdigen Ordnung seiner Dienstverhältnisse beteiligt ist.

7. Grundrechte, welche allen Staatsbürgern ohne Unterschied des politischen und religiösen Bekenntnisses auf dem Boden des gemeinen Rechts und im Geist hochsinnig erfaßter Freiheit den ungehinderten Ausdruck ihrer Überzeugung in Wort und Schrift, sowie deren unbeschränkte Betätigung in Versammlungen, Vereinen und Genossenschaften aller Art gewährleisten.

II. Außenpolitik.

8. Sofortige Herbeiführung eines Präliminarfriedens und baldigster Abschluß des Weltfriedens der Verständigung und Versöhnung der Völker.

9. Feststellung und Durchführung eines den christlichen Grundsätzen entsprechenden Völkerrechts; für die Regelung der Beziehungen der Staaten zueinander soll das ewige Recht, nicht die Gewalt maßgebend sein. Vollkommene, durch völkerrechtliche Bürgschaften gesicherte Unabhängigkeit des Heiligen Stuhles.

10. Schaffung eines Völkerbundes gleichberechtigter großer und kleiner Staaten unter Ausbau der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit, Ausführung weitgehender gleichzeitiger Abrüstung und Abschaffung der Geheimverträge.

11. Schutz der nationalen und religiösen Minderheiten in allen Staaten.

12. Wirtschaftliche Entwicklungsfreiheit und Gleichberechtigung im Weltverkehr für alle Völker. Freiheit der Meere, insbesondere durch Abschaffung des Seebeuterechts und Gewährleistung ungehinderten Verkehrs der neutralen Handelsschiffe zwischen neutralen Staaten.

13. Internationale Regelung des Arbeiterrechts, des Arbeiterschutzes und der Arbeiterversicherung. Gleiche Maßnahmen für die Angestellten.

14. Erziehung des Volkes zu besserem Verständnis der außenpolitischen Fragen. Völlige Erneuerung des auswärtigen Dienstes in persönlicher und sachlicher Hinsicht.

15. Herstellung eines den deutschen Bedürfnissen genügenden Kolonialgebietes. Förderung der Erziehung und Christianisierung der Eingeborenen; Beseitigung jeder Form der Sklaverei.

III. Innenpolitik.

A) Kulturpolitik.

16. Erhaltung und Kräftigung des christlichen Kultur- und Erziehungsideals im Volksleben.

17. Gewissensfreiheit und Freiheit der Religionsübung, Freiheit der Religionsgesellschaften, ihrer Vereinigungen und Genossenschaften. Verständnisvolles Zusammenarbeiten von Kirche und Staat; keine gewaltsame Änderung der staatlich-kirchlichen Rechtsverhältnisse unter Verletzung der Überzeugung und der berechtigten Ansprüche der kirchlich gesinnten Volkskreise.

18. Gleichmäßige Berücksichtigung der Angehörigen und Anstalten der verschiedenen Glaubensbekenntnisse auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens, insbesondere bei Verleihung öffentlicher Ämter und Zuwendung öffentlicher Mittel.

19. Freiheit der christlichen Liebestätigkeit und paritätische Förderung ihrer Einrichtungen.

20. Schutz und Stärkung der Ehe und Familie. Tatkräftige Fürsorge für kinderreiche Familien. Schutz des Kindes, der heranwachsenden Jugend und der Frau gegen Ausbeutung. Kampf gegen sittliche Verwilderung im Volke, insbesondere auch gegen eine entartete Kunst und eine verkommene Literatur.

21. Wahrung des Rechts der Eltern und der Religionsgesellschaften auf die Erziehung der Kinder. Erhaltung der konfessionellen Volksschule. Sicherung eines genügenden Religionsunterrichts an allen Schulen. Freiheit des Unterrichts und der Wissenschaft.

22. Freie Bahn zum Aufstieg der Tüchtigen aus allen Volksschichten; Beseitigung eines überlebten Berechtigungswesens und des Kastengeistes im Schulwesen.

23. Freie Entfaltung der Mitarbeit der Frauen bei dem Wiederaufbau und der Pflege des deutschen Volkslebens unter voller Auswertung der weiblichen Eigenart.

B) Wirtschafts- und Sozialpolitik.

24. Geordneter Aufbau der Volkswirtschaft im Dienste der sozialen Gerechtigkeit und des Gemeinwohls auf Grundlage der produktiven Arbeit. Grundsätzliche Erhaltung der auf persönlichem Eigentum beruhenden, nach dem Solidaritätsprinzip dem Gesamtwohl der Gesellschaft untergeordneten Privatwirtschaft.

25. Sicherung der Volksernährung durch planmäßige Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung.

26. Gemeinnützige Bodenpolitik. Durchgreifende Wohnungs- und Siedlungsreform. Innere Kolonisation. Mehrung und Erweiterung der bäuerlichen Betriebe unter Heranziehung von Staatsdomänen und unwirtschaftlich ausgedehnten Großgrundbesitzes gegen Entschädigung.

27. Schutz und ausgleichende Förderung der einzelnen Berufsstände als notwendiger Glieder eines gesunden Wirtschaftskörpers, insbesondere Aufrichtung eines leistungsfähigen Mittelstandes: Erhaltung eines leistungsfähigen Bauernstandes, Hebung des durch den Krieg schwer geschädigten Handwerkerstandes mittels Zuweisung von Rohstoffen, Arbeit und Kapital, Wahrung der berechtigten Interessen der Kaufmannschaft, Abbau der kriegswirtschaftlichen Organisation, Schutz der Erzeuger wie der Verbraucher und ihrer Organisationen.

28. Fortführung der Sozialpolitik für die städtische und ländliche Bevölkerung unter stärkster Betonung der Persönlichkeit und Menschenwürde.

29. Fortbildung der Rechtspflege im Sinne erhöhter sozialer Gerechtigkeit und vermehrten wirtschaftlichen Schutzes gegen Wucher, unlauteren Wettbewerb, Übervorteilung und Ausbeutung aller Art. Rechtsprechung durch unabhängige Berufsrichter unter Zuziehung von Laien in erster und zweiter Instanz der Gerichte.

30. Gewissenhafte und weitherzige Fürsorge für Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene; Verbesserung des Rentenfeststellungsverfahrens durch Schaffung von Rechtsgarantien. Einführung eines Heimstättenrechtes unter besonderer Berücksichtigung der Kriegsteilnehmer.

C) Finanzpolitik.

31. Verteilung der Steuerlasten nach der Leistungsfähigkeit, unter Berücksichtigung des Familienstandes und der Familiengröße. Schärfste steuerliche Erfassung der hohen Einkommen, der großen Vermögen, des unverdienten Wertzuwachses und der durch den Krieg gemachten Gewinne. Gleichmäßige Durchführung der Reichssteuergesetze in ganz Deutschland.

32. Verhütung der Steuerflucht und der Abwanderung des Kapitals ins Ausland.

33. Ablehnung jeder Entwertung der Kriegsanleihen.

Zugleich mit diesen Leitsätzen erließ der Reichsausschuß am 30. Dezember 1918 einen Wahlaufruf, in dem gesagt ist: „Eine neue Ordnung ist auf dem Boden der gegebenen Tatsachen zu schaffen; diese Ordnung darf nach dem Sturz der Monarchie nicht die Form der sozialistischen Republik erhalten. sondern muß eine demokratische Republik werden.

An der großen und schweren Aufgabe mitzuarbeiten ist in erster Linie die deutsche Zentrumspartei berufen und bereit. Ihre alten, sturmerprobten Grundsätze bestimmen auch für die neuen Arbeitsziele Richtung und Maß.

Gerade in diesen furchtbaren Stürmen soll das deutsche Volk mehr als je erfüllt sein von dem Geist der christlichen Wahrheit, der das öffentliche, wie das private Leben durchdringen muß, wenn das Glück des Ganzen wie des Einzelnen erhofft werden will.

Es gilt, ein soziales Recht der Allgemeinheit aufzurichten, das jedem Staatsbürger für seine pflichtmäßige Arbeit und sein Eigentum einen gerechten und zuverlässigen Schutz gewährt.

Es gilt, in dem Rahmen der christlichen Grundsätze und des gemeinen Rechts der bürgerlichen Freiheit Raum zu geben, die allein das Leben würdig zu gestalten vermag, indem sie jede Bevormundung und Willkür von seiten einer Bureaukratie, Klassen- oder Parteiherrschaft ausschließt.

Um diese Ziele zu erreichen, bedarf die Zentrumspartei der eifrigen Mitarbeit aller Parteiangehörigen.

Diese Zugehörigkeit zur Zentrumspartei als einer christlichen Volkspartei wird nicht begrenzt durch ein Religionsbekenntnis. Alle Staatsbürger christlicher Religion haben diese Grundlage politischer Arbeit gemeinsam.“

Die Wahlen zur Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung ergaben im Reiche 30 524 848 Stimmen, davon gültig 30 400 344. Von diesen waren auf das Zentrum entfallen 5 980 216 Stimmen = 19,7%. Darin sind 1 145 198 Stimmen für die Bayerische Volkspartei enthalten. Ein Vergleich mit der Stimmenziffer des Jahres 1912 ergibt einen Fortschritt. 1912 fielen auf die Partei 1 996 800 Stimmen = 16,63%.

In Bayern war unter Einwirkung der Revolution die Bayerische Volkspartei gegründet worden, die zunächst die bisherigen Zentrumsanhänger umfaßte, dann aber eine breitere Grundlage für die politische Sammlung bieten sollte. Während früher in Bayern 30 Zentrumsabgeordnete gewählt waren, erhielt die Bayerische Volkspartei nur 17 Mandate. Im übrigen Reichsgebiet fielen auf das Zentrum 71 Mandate. Bei der Bildung des Kabinetts beschloß die Zentrumsfraktion, getreu ihrer Wahlparole: keine Klassen- oder Parteiherrschaft, ihre Mitarbeit nicht zu versagen, da sie auf der einen Seite ihre Aufgabe darin erblickte, sich nicht in tönenden Oppositionsreden auszutoben, sondern in ernster Arbeit den Wiederaufbau des gesamten Volkslebens zu fördern, andererseits besonders in Kulturfragen, sozialen und wirtschaftlichen Fragen vorbeugend zu wirken. Aus diesem Grunde beteiligte sie sich an der Kabinettsbildung gemeinsam mit der Sozialdemokratischen Fraktion und der Deutsch-Demokratischen Fraktion.

Es ist hier nicht der Ort, die gesamte parlamentarische Arbeit in der Nationalversammlung zu würdigen. Es genügt festzustellen, daß der Beweis für den ernsten Willen positiver Mitarbeit ohne Rücksicht auf Popularität der Politik und ohne Ansehung etwaiger Verluste bei den nächsten Wahlen, wie sie jede positive Mitarbeit erfahrungsgemäß mit sich bringt, in der Tatsache liegt,

daß die Zentrumspartei das Finanzministerium, das Reichseisenbahnministerium, das Reichspostministerium und im Frühjahr 1920 auch das Ernährungsministerium übernahm, also ungefähr die schwierigsten Posten.

Das Zentrum hat, dem Zwange der Not folgend, dem Friedensvertrag zugestimmt, um den Zerfall des Reichs und die Auflage noch schwererer Bedingungen zu verhüten. Aus der klaren Erkenntnis, daß nur die sofortige Schaffung einer Verfassung die Grundlage des inneren Wiederaufbaus sein könne, hat die Fraktion diesem Werke ihre nachhaltige Mitarbeit gewidmet, getragen von der Überzeugung, daß nur dadurch Deutschland vor der Räterepublik bewahrt werden könnte. Ebenso hat sie die Neuordnung der Finanzen mit durchführen helfen und die Sozialpolitik nicht auf sozialistischem, aber auf sozial-fortschrittlichem Wege zu fördern gesucht. Die Reichsverfassung anerkennt grundsätzlich das Privateigentum und zieht ihm nur im Interesse des Gesamtwohls Schranken. Sie fordert gleichmäßige soziale Fürsorge für alle Stände, auch für den Mittelstand. Diese Bestimmungen sind Errungenschaften der Zentrumspartei. Es hieße den Charakter einer Revolution verkennen, wollte man nach einem verlorenen Krieg die Sozialpolitik da weiter führen, wo sie im Jahre 1914 abgeschlossen war. Die Arbeitermassen hatten einen Entwicklungsabschnitt ihres Emanzipationskampfes abgeschlossen mit dem Ergebnis einer großen Verselbständigung. Es mußte ihnen auf dem Wege des Betriebsrätegesetzes und der Wirtschaftsräte der nötige Einfluß auf die Betriebsgestaltung gesichert und mit den sachlich berechtigten Ansprüchen des Unternehmers in Einklang gebracht werden.

Die Zentrumspartei kann als Verdienst für sich in Anspruch nehmen, daß sich der Reichswirtschaftsrat nicht zur Körperschaft einer Klasse, sondern aller großen Erwerbsstände entwickelt hat. Für den Wiederaufbau der Wirtschaft war der Leitgedanke des Zentrums die Steigerung der Gütererzeugung mit allen nur möglichen Mitteln in Landwirtschaft, Kleingewerbe und Industrie. Der Warenmangel verbot vorweg die freie Wirtschaft. Eine gewisse Ordnung der Wirtschaft war unvermeidlich. Die Wendung aus der abgeschlossenen Kriegswirtschaft zur Politik der Produktionsförderung erfuhr vielerlei Hemmungen, besonders in der Periode der Straßenkämpfe. Das Zentrum hat zur Regelung dieser Fragen die Errichtung des Reichsministeriums für Ernährung und Landwirtschaft durchgesetzt.

Der Kampf um die religiös-sittlichen Güter kann nicht geführt werden durch zufällige Mehrheitsbildungen bei Abstimmungen, sondern nur mit dem Einfluß einer großen, einigen und starken Partei. Die Beziehungen zwischen Staat und Kirche sind nicht abgebrochen. Die Freiheit der Kirche ist in weitem Maße gesichert, die Rechte der Eltern auf die Schule sind, falls sie sich der verfassungsmäßig garantierten Einflußnahme befleißigen, in der Hauptsache gerettet. Die Zentrumspartei arbeitet auf diesen Gebieten in der Überzeugung, die Fürst Bismarck am 15. November 1849 im Preußischen Abgeordnetenhause ausgesprochen hat: „Fahren wir auf diesem Wege fort . . ., so hoffe ich es noch zu erleben, daß das Narrenschiff der Zeit an dem Felsen der christlichen Kirche scheitert."

Die Frage des Unitarismus führte zu einer Vertiefung der Meinungsverschiedenheiten mit den als Mitglieder der Bayerischen Volkspartei gewählten Abgeordneten und damit im Januar 1920 zur Trennung von 14 Mitgliedern der Bayerischen Volkspartei von der Zentrumsfraktion des Reichstags, während die zwei in der Pfalz gewählten Abgeordneten und einer aus Unterfranken bei der Fraktion verblieben.

Einen schmerzlichen Verlust erlitt die Fraktion am 19. November 1919 durch den Tod ihres Führers, des Abgeordneten Staatssekretär a. D. Adolf Gröber. Sein Nachfolger wurde der Abgeordnete Staatssekretär a. D. Geheimer Justizrat Carl Trimborn.

Die Wahlbewegung zur Nationalversammlung hatte die Notwendigkeit einer strafferen Parteiorganisation mit einheitlich durchgeführter Gliederung ergeben. Der am 8. Februar 1914 unter dem Vorsitz der Abgeordneten Gröber, Dr. Porsch und Held konstituierte Reichsausschuß konnte den Bedürfnissen nicht mehr genügen. Die Zentrumsfraktion besorgte die Vorarbeiten für den Ausbau durch den Entwurf einer Satzung der Deutschen Zentrumspartei. Sie berief den ersten Reichsparteitag, der vom 19. bis 22. Januar 1920 im Reichstagsgebäude zu Berlin stattfand. Die Verhandlungen beschäftigten sich mit der allgemeinen politischen Entwicklung und Lage,

mit Wirtschafts- und Finanzpolitik, mit Sozialpolitik und Rätegesetz, mit der Kulturpolitik des Zentrums, Verfassung und Kirche, Verfassung und Schule. Der Parteitag befaßte sich dann weiter mit den Fragen der Parteiorganisation und Presse und hörte ein Referat „Die Frau in der Zentrumspartei". Für die Mitarbeit der Partei im Staatsleben formulierte der neugewählte Parteivorsitzende, zugleich Vorsitzender der Zentrumsfraktion der Nationalversammlung, Geheimrat Trimborn, die Grundsätze folgendermaßen:

„Soweit sich die Verhältnisse gegenwärtig überschauen lassen, können für die Bildung der Regierung nur solche Parteien in Betracht kommen, die auf dem Boden der neuen Verfassung am inner- und außenpolitischen Aufbau unter voller Verantwortlichkeit positiv mitzuarbeiten aufrichtig gewillt sind. Eine Partei, die nur darauf ausgeht, durch rein negative Kritik dem Wiederaufbau den Hemmschuh anzulegen oder gar auf einen erneuten Zusammenbruch spekuliert, um auf den Trümmern die Monarchie oder die Räterepublik aufzurichten, erachten wir als ungeeignet für eine Regierung des Wiederaufbaus nach dem Zusammenbruch im Weltkrieg.

Die Regierung wird um so stärker sein, je breiter die parlamentarische Koalition ist, auf der sie sich aufbaut. Es muß eine starke Mitte sich bilden."

Die Unzufriedenheit mit der Politik des Zentrums führte zu einer Sezession im Rheinlande, wo sich bei den Wahlen zum ersten Reichstage eine Christliche Volkspartei bildete.

Die neuen Reichstagswahlen vom 6. Juni 1920 haben dem Zentrum 3 540 830 Stimmen mit 68 Mandaten gebracht, d. i. 20% der Gesamtwählerziffer.

Im 1. Reichstag fiel ihm die Aufgabe der Kabinettsbildung zu, welche der Abgeordnete Constantin Fehrenbach als Reichskanzler vollzog unter Koalierung des Zentrums, der Deutsch-Demokratischen Partei, der Deutschen Volkspartei und der Bayerischen Volkspartei. Das Zentrum besetzte das Ministerium der Reichsfinanzen, Reichspost, für Ernährung und Landwirtschaft und das Arbeitsministerium.

Für die gesamte politische Wirksamkeit des Zentrums bleibt auch für die kommende Zeit, die am 21. März 1921 sein goldenes Jubiläum bringt, sein alter Grundsatz bestehen, daß es eine Politik der Versöhnung im christlichen und damit eminent sozialen Geiste betreibt, indem es die Grundsätze der Religion dafür zur Richtschnur seines Handelns macht.

---

b) Die Deutsche Demokratische Partei.

Von Geheimrat Dr. **Walter Goetz,**

o. Professor der Geschichte an der Universität Leipzig.

Literatur:

Die kurze Geschichte der Deutschen Demokratischen Partei hat bisher noch keine Darstellung gefunden. An gedrucktem Material liegen die Protokolle der beiden Parteitage vom Juli und Dezember 1919, sowie das im Dezember 1919 in der Presse abgedruckte Parteiprogramm vor.

Die Revolution vom November 1918 traf das alte Parteileben in entscheidender Weise. Wie sie das Ende des alten bismarckischen Deutschlands bedeutete, so mußte auch bei den Parteien fallen, was aus jenem Zeitalter noch sein Dasein herleitete. Wie die Sozialdemokratie in der neuen Stellung als regierende Partei das positiv schaffende Element an die Stelle jahrzehntelanger Kritik stellen und ihr ganzes Verhältnis zum Staat umbilden mußte, wie die konservativen Parteien dem Hasse des Augenblicks zum Opfer fallen und unter neuen Namen neue Ziele suchen mußten, so war auch für die beiden liberalen Parteien, den Nationalliberalismus und die Fortschrittliche Volks-

partei, der Zeitpunkt für eine große Entscheidung gekommen. Denn wenn zu irgend einer Stunde die Sammlung aller liberalen Kräfte eine Notwendigkeit geworden war, so mußte es jetzt der Fall sein. Nur eine große liberale Partei vermochte sich in dem Umsturz aller Verhältnisse und bei dem plötzlichen Emporschnellen revolutionärer Stimmungen Einfluß auf die Zukunft des Staates zu verschaffen. Mit elementarer Gewalt entstand deshalb sofort nach der Revolution in allen Kreisen der alten liberalen Parteien der Ruf nach der Einheitspartei, die den inneren Kampf und die Ohnmacht des Liberalismus beenden und in die Geschicke Deutschlands bestimmend eingreifen sollte.

Der erste Aufruf zur Sammlung ging jedoch nicht von den alten Führern des Liberalismus aus. Der Wunsch nach neuen Männern war begreiflich — nur unter neuen Führern schien ein Sammeln neuer Anhängerscharen möglich und nur neue Führer konnten den notwendigen Bruch mit der alten Zeit ohne Schaden an ihrer Seele vollziehen. Daß die Führung bei denen sein mußte, die seit mehr als einem Jahre die Nation aus einem blinden Glauben an Sieg und Siegerfrieden zur Besonnenheit aufgerufen und die sich längst für eine Demokratisierung unseres Staatslebens eingesetzt hatten, war eine so allgemeine Erkenntnis, daß eine freiwillige Unterordnung der nicht mehr zur Führung Geeigneten wie selbstverständlich erschien. Auch darin war man weithin einig: der Name der neuen Partei mußte ein sichtbares demokratisches Gepräge tragen. Die große Sturmflut war nun einmal zur Verwirklichung der Demokratie gekommen — selbst die nicht revolutionär Gesinnten konnten nur unter ihrem Zeichen Erfolge erringen.

So entsprach es der Stimmung im Lande, daß sich in Berlin am 16. November 1919 ein vorbereitender Ausschuß zur Gründung einer deutschen demokratischen Partei aus Männern bildete, die bisher noch nicht im Vordergrunde des Parteilebens gestanden hatten. Der von ihnen erlassene Aufruf fand tausendfältigen Widerhall in ganz Deutschland und überall entstanden sofort Organisationen der neuen Partei. Aber viel stärker, als es der Berliner Ausschuß selber darstellte, kam es im Lande nun doch nicht so sehr zu vollständigen Neugründungen als vielmehr zur Umwandlung der bestehenden liberalen Organisationen und zum freiwilligen Zusammenschluß der nationalliberalen und fortschrittlichen Parteivereine. Die alte fortschrittliche Volkspartei trat überall sofort geschlossen der neuen demokratischen Partei bei, die nationalliberalen Vereine und Landesverbände erlitten an manchen Stellen (Rheinland, Hannover, Dresden) Absplitterungen, die sich dann zur Deutschen Volkspartei zusammenfügten und ihren Mittelpunkt im rheinisch-westfälischen Industriegebiet fanden; im großen ganzen aber folgten die nationalliberalen Wähler dem Abkommen zur Verschmelzung, das am 4. Dezember 1918 in Berlin zwischen den maßgebenden Stellen der Fortschrittlichen Volkspartei und der Nationalliberalen Partei getroffen worden war, und fast alle namhaften Führer der letzteren in Nord- und Süddeutschland traten der neuen demokratischen Partei bei. Es war im wesentlichen der alte rechte, stark schwerindustrielle Flügel der nationalliberalen Partei, der sich von der neuen demokratischen Partei zurückhielt und der im Laufe des kommenden Jahres diejenigen Elemente um sich zu sammeln strebte, die man auch zuvor schon eher liberalkonservativ als bestimmt liberal hatte bezeichnen können. Immerhin war zunächst schon mit dieser Absplitterung, dann aber noch viel mehr durch das vor der Reichstagswahl von 1920 einsetzende Zurückfluten der Wähler aus der Demokratischen Partei in die Deutsche Volkspartei der Gedanke einer großen liberalen Partei endgiltig zerstört.

Als die Sammlung zur neuen demokratischen Partei sich vollendet hatte, stellte sie sich doch im wesentlichen als eine Verschmelzung der beiden alten liberalen Gruppen und nicht als eine völlig neue Partei dar. Begreiflicherweise — denn der demokratische Gedanke auf nationalem und sozialem Boden mußte schließlich von den gleichen Schichten getragen werden, die einst den Liberalismus in Deutschland getragen hatten; neue Schichten zu gewinnen — aus der einstmals konservativen Bauernschaft und aus der sozialdemokratischen Arbeitermasse — konnte nicht der Erfolg eines günstigen Augenblicks, sondern nur langer verständnisvoller Arbeit sein. So war es wiederum vorwiegend das Bürgertum in seinen verschiedenen Teilen — Industrielle, Handwerker, Kaufleute, Beamte, Angestellte, freie Berufe — das sich zur neuen Partei bekannte; hier und da auch einzelne bäuerliche Bestandteile und von der Arbeiterschaft die alten Getreuen des Liberalismus, die in den Hirsch-Dunckerschen Gewerkschaften organisiert waren. Aber eine neue große Schicht stieß noch hinzu: die Frauen, denen die Revolution das volle Staatsbürgerrecht in den Schoß geworfen

hatte. Auch hier freilich nur die Masse der bürgerlichen Frauen nichtkatholischen Bekenntnisses; denn die katholische Frau wurde aus früherer stiller Anhängerschaft zur offenen Parteigängerin des Zentrums, und die Arbeiterfrau blieb bei der Sache ihres Standes, bei der Sozialdemokratie, häufiger dem radikalen als dem gemäßigten Flügel zuneigend. Unter den bürgerlichen Frauen aber gingen erst die meisten tätigen Kräfte zur Demokratischen Partei; wo aber das Gefühl zunächst noch die politische Anschauung bestimmte, siegten konservative Neigungen über die ungewohnten demokratischen. Als große Wählermasse übten die Frauen naturgemäß sofort einen Einfluß auf die Demokratische Partei — wie auf alle politischen Parteien — aus, aber die Zahl der politisch geschulten Mitarbeiterinnen war zunächst gering und der Zahl der Wählerinnen nicht entsprechend. So blieb trotz des weiblichen Einschlags im wesentlichen doch die männliche Führung maßgebend. Die Führerinnen der bürgerlichen Frauenbewegung bekannten sich bis auf wenige Ausnahmen ohne Schwanken zur Demokratischen Partei, während die Masse der bürgerlichen Frauen sehr bald nach rechts hinüber zurück zu fluten begann. Neue Persönlichkeiten, die sich bis dahin am politischen Leben nicht beteiligt hatten, traten überall hinzu, aber sie vermochten der Partei naturgemäß keine besondere Richtung zu geben — sie konnten es auch nicht, da der politische Erfolg nur aus politischer Erfahrung hervorwachsen kann.

Was sich im Lande überall gezeigt hatte: daß man neue Führer nicht aus dem Boden stampfen konnte und daß die aus dem Verschmelzungsprozeß hervorgegangenen Organisationen der politisch geschulten Führer bedurften, trat auch an der Zentralstelle der Partei in Erscheinung. Erst als sich an Stelle des provisorischen Ausschusses, der mit mancherlei Fehlern begonnen hatte, ein gewählter Vorstand an die Spitze gestellt hatte, als aus den alten Führern die unverbrauchten die Führung in sichere Hand genommen hatten, gewann die neue Gründung Ordnung, Festigkeit und Anziehungskraft. Sowohl die nationalliberale wie die Fortschrittspartei mußten die Gelegenheit benutzen, einen Teil der bisherigen Parteigrößen verschwinden zu lassen, und die nationalliberale Partei mußte sich in mancherlei Hinsicht dem entschiedeneren Zuge der Fortschrittspartei unterordnen, aber beide Parteien traten so gleichmäßig unter den Einfluß neuer Notwendigkeiten, daß der Geist der neuen Partei sich von selber ergab und nicht aus alten Programmen entwickelt werden konnte. In Wahrheit war das Zusammenwachsen der beiden Teile ein so rasches, daß die alten Richtungen keinerlei Rolle mehr gespielt und das innere Leben der Partei in keiner Weise beeinträchtigt haben.

Wie die Deutsche Demokratische Partei als erste unter allen Parteien nach der Revolution zur Sammlung und zur Mitarbeit aufrief, so war auch ihr Programm die erste klare Formulierung einer neuen politischen Zeit. Es galt die schwere Abgrenzung nach zwei Seiten hin zu gewinnen: gegenüber dem alten zusammengebrochenen Deutschland und gegenüber der Revolution, gegenüber Werten, die plötzlich in Bausch und Bogen verflucht, und anderen, die unerprobt in den Himmel erhoben wurden. Ausgangspunkt mußte freilich sein, daß ein weltgeschichtlicher Einschnitt in der deutschen und europäischen Geschichte gegeben war und daß ein völlig neues Zeitalter seinen Anfang genommen hatte. Neues mußte in großem Maßstabe gestaltet werden.

Die Forderungen der Revolution gingen auf politische und wirtschaftliche Befriedigung der Arbeiterklasse, auf republikanische Staatsform, auf Sozialisierung der gesamten volkswirtschaftlichen Erzeugung. Der Zusammenbruch des alten Staates und Heeres hatte die Wege für jeglichen Radikalismus geöffnet. Hier galt es vorzubauen und abzuwehren und vom alten Deutschland zu retten, was Grundlage jedes staatlichen Lebens überhaupt bedeutete. Den Staatsgedanken vor allem galt es aufrechtzuerhalten, und ebenso den Persönlichkeitsgedanken als Voraussetzung aller höheren materiellen und geistigen Kultur. Waren auch diese Grundgedanken der neuen Partei von Anfang an geklärt, so dauerte es doch noch geraume Zeit, bis sie in ein festumgrenztes Programm gefaßt werden konnten, denn die erste Arbeit mußte ausschließlich den Wahlen gelten, die so rasch als möglich eine verfassunggebende Versammlung für Deutschland schaffen sollten. Es gelang der Demokratischen Partei, am 19. Januar 1919 bei der Nationalversammlungswahl von insgesamt $30^1/_2$ Millionen Stimmen über $5^1/_2$ Millionen für sich zu gewinnen; als drittstärkste Partei — dicht hinter dem Zentrum, das nur 340 000 Stimmen mehr erhalten hatte — zog sie mit 75 Abgeordneten in die Nationalversammlung ein. Die zunächst Ende Januar 1919 vorgenommenen Wahlen in den einzelnen Bundesstaaten brachten ähnliche Ergebnisse; in Preußen stand die Demokratische Partei

mit 65 Abgeordneten ebenfalls an dritter Stelle, in Württemberg, Baden, Hessen, Oldenburg und Mecklenburg-Schwerin ebnete der Wahlausfall der Partei sofort den Eintritt in die Regierung. Auch für das Reich im ganzen, das seit der Revolution unter sozialistischer Regierung stand, kam sehr rasch der Zeitpunkt einer Zusammenarbeit der gemäßigten Sozialdemokratie mit den sich auf den Boden der neuen Zeit stellenden bürgerlichen Parteien, denn die Nationalversammlung besaß nun einmal eine bürgerliche Mehrheit von über 50 Stimmen, genau so wie es in den meisten deutschen Bundesstaaten der Fall war. Die sofort nach Eröffnung der Nationalversammlung am 13. Februar 1919 neu gebildete Reichsregierung bestand aus 7 Mehrheitssozialisten, 3 Zentrumsmitgliedern und 3 Demokraten (Gothein, Preuß, Schiffer). Wenn auch dann die Demokratische Partei im Juni 1919 wegen ihrer ablehnenden Haltung zum Friedensvertrag ihre Mitglieder aus der Regierung abberief, so erfolgte doch aus innerer Notwendigkeit kaum 4 Monate später im Oktober der Wiedereintritt dreier Mitglieder in das Ministerium (Schiffer, Koch, Geßler), und das Gewicht der Partei in der Regierung verstärkte sich noch, als im März 1920 neben den Ministerien der Justiz und des Inneren (das des Wiederaufbaus blieb zunächst unbesetzt), auch das Wehrministerium in die Hände der Demokratischen Partei überging. Gerade in der Zeit des Fehlens im Ministerium im Sommer 1919 hatte sich die Unentbehrlichkeit der Demokratischen Partei gezeigt — vom Parlament her wurde sie zur Vermittlerin zwischen Sozialdemokratie und Zentrum in der Schulfrage, und ihre Mitarbeit bei der Verfassung (deren erster grundlegender Entwurf von dem demokratischen Minister Prof. Preuß ausgegangen war) wie bei allen entscheidenden Fragen gab ihr von selber den Platz neben den beiden anderen regierenden Parteien. Jedes der großen Gesetze, das die Nationalversammlung verabschiedete, zeigt — von den Steuergesetzen abgesehen — den bestimmten Einfluß der demokratischen Partei, vor allem die neue Reichsverfassung.

In der Tat nahm die gesamte Entwicklung der deutschen Verhältnisse seit dem Zusammentritt der Nationalversammlung eine Richtung, die dem Geiste der bürgerlichen Demokratie weit eher entsprach als dem rein sozialistischen. Die vorsichtige Stellungnahme der Mehrheitssozialisten war entscheidend für den Sieg einer mittleren Linie, zu der sich ehrliche bürgerliche Demokratie um so leichter bekennen konnte, je weiter ihr dazu der Weg durch geistige Vorarbeit bereits geebnet war. Wenn der erste Parteitag der Partei im Juli 1919 Friedrich Naumann zum Vorsitzenden erwählte, so lag darin das Bekenntnis zu dem politischen Geiste, für den er seit mehr als zwei Jahrzehnten gekämpft und mit dem er weite Kreise des Liberalismus schon vor dem Kriege erfüllt hatte. So wenig Friedrich Naumann ursprünglich auf die Umwälzungen einer Revolution und auf eine deutsche Republik eingestellt war, so stark war doch der Gedanke vom Volksstaat und von einer deutschen Demokratie in Wort und Schrift von ihm entwickelt worden. Die Naumannsche Forderung „Demokratie und Kaisertum" bedurfte unter neuen Notwendigkeiten nur einer formalen Umstellung auf eine andere Staatsverfassung; der Geist dieser Forderung — die deutsche Demokratie — mußte nach der Revolution in jeder demokratischen Partei zur Herrschaft kommen, wenn sie von fruchtbarem inneren Leben und vom Verständnis der Wirklichkeit erfüllt sein wollte. Das gab der neuen Demokratischen Partei sofort den Vorsprung vor allen anderen Parteien der Revolutionszeit: sie besaß sofort den geistigen Führer und durch ihn eine Ideenwelt, die einstmals der Zeit vorausgeeilt war, jetzt aber von der neuen Lage durchaus gefordert wurde.

Der frühe Tod Friedrich Naumanns am 24. August 1919 bedeutete für die Partei wie für Deutschland einen unersetzlichen Verlust. Denn wie kein anderer hatte er der Politik die höchsten Ziele gestellt und sie mit dem Geiste der deutschen Kultur in Einklang zu bringen gestrebt. Selber geistige, künstlerische und politische Kraft in seltener Vielseitigkeit, verkörperte er den Gedanken des deutschen Kulturstaates. Er gab seiner Partei über alle Unvollkommenheiten hinweg den Zug in das Reich des Geistigen, aus dem zuletzt auch alle große Politik hervorwachsen muß. Zum Glück hatte er lange genug gewirkt, um eine Schule treuer überzeugungsfester Anhänger zu hinterlassen, in deren Hände nun das Schicksal der Partei gelegt war.

Das Parteiprogramm, das auf den ersten beiden Parteitagen im Juli und im Dezember 1919 beraten und angenommen wurde, legte die Richtung der Partei endgültig fest. Es ist auf den nationalen und sozialen Ton gestimmt, der das Lebenswerk Friedrich Naumanns kennzeichnete. Das Bekenntnis zum Deutschtum, zum deutschen Staat und zur deutschen Kultur gibt den Ausgangs-

punkt für alles übrige. Die Republik als Volksstaat und Rechtsstaat wird vorbehaltlos anerkannt, die Einheit des Reiches unter Berücksichtigung der Eigenart der deutschen Stämme — also im gemäßigten Unitarismus — gefordert. Ein Milizheer bei allgemeiner Wehrpflicht wird als Ersatz des aufgezwungenen Söldnerheeres so bald als möglich angestrebt. Die Abänderung der dem deutschen Reiche und Deutsch-Österreich auferlegten Friedensverträge, unbeeinträchtigtes Selbstbestimmungsrecht der Völker, Wiederherstellung des deutschen Kolonialbesitzes, engste Verbindung mit allen Auslandsdeutschen, ein ehrlicher Völkerbund als internationale Arbeitsgemeinschaft sind die Ziele auf dem Gebiete der auswärtigen Politik. Wie schon der alte Liberalismus die Förderung der Kulturaufgaben stets für seine besondere Aufgabe ansah, so bringt auch das demokratische Programm in seinem zweiten Teil unter der Überschrift „Kultur“ die Aufgaben des Kulturstaates in Schule, Unterricht, Erziehung, Wissenschaft, Kunst und Literatur, Weltanschauung, Religion und Kirche zum Ausdruck. Der Volkswirtschaft gilt der dritte und letzte Teil: hier wird das Bekenntnis zum Staate des sozialen Rechts, zur Erhaltung der Privatwirtschaft als der regelmäßigen Betriebsform, zur Beschränkung aller Privatmonopole, aber gegebenenfalls zur Verstaatlichung gemeinwichtiger Betriebe, zur Aufteilung des Großgrundbesitzes und zur bäuerlichen Siedelung, zum Schutze aller Schwachen, zur ausreichenden Entlohnung aller arbeitenden Volksgenossen, zu gerechter, mit dem Einkommen ansteigender Steuer, zum Schutze von Handwerk und Kleinhandel, zur vollen Gleichberechtigung von Arbeitgeber und Arbeitnehmer, zur Verwandlung des Betriebsuntertans in den Betriebsbürger ausgesprochen.

Die nationalsozialen Gedankengänge, die einstmals von Friedrich Naumann und seinen Freunden entwickelt worden waren, blicken überall aus diesem Programm hervor. Der Versuch ist gemacht, die Ziele positiver Staatspolitik vom demokratischen Standpunkt aus zu formulieren unter Betonung des nationalen Staates, aber bei Anerkennung des Völkerbundes, in gleichmäßiger Ablehnung des alten Manchestertums wie des grundsätzlichen Sozialismus, im Glauben an die Erschaffung einer geistigen Welt als höchstem Sinne des Lebens. Die Partei kann bezeichnet werden als mittlere Linie zwischen dem alten Staate und dem grundsätzlichen Sozialismus.

Die Organisation der Deutschen Demokratischen Partei, wie sie im ersten Jahre ihres Bestehens in allen deutschen Einzelgebieten ausgebaut wurde, besteht aus Landesverbänden, deren Arbeit überall in den Händen von berufsmäßig angestellten Parteibeamten liegt. Die Hauptgeschäftsstelle der Partei befindet sich in Berlin; Vorsitzender der Gesamtpartei ist an Naumanns Stelle der Hamburger Senator Dr. Karl Petersen, ein Mitglied des alten Naumannschen Kreises, geworden. Ihm zur Seite steht der aus 30 Mitgliedern bestehende Vorstand der Partei, neben ihm der größere Parteiausschuß; letzte Instanz ist der mindestens einmal jährlich zusammentretende Parteitag. Vom ersten Parteitag im Juli 1919 bis zum zweiten im Dezember desselben Jahres war eine erhebliche Zunahme sowohl des organisatorischen wie des geistigen Zusammenhalts der Partei deutlich festzustellen.

Die Reichstagswahl vom 6. Juni 1920 brachte der Partei eine schwere Niederlage: von den 5,1 Millionen Stimmen des Jahres 1919 sank sie auf 2,2 Millionen zurück, von 75 Abgeordneten auf 45 (wobei die inzwischen aufgeschobene Wahl in den Abstimmungsgebieten noch zu einigen weiteren Verlusten führen kann). Der Grund dieses starken Rückgangs liegt zu Tage: die Zugehörigkeit zur Koalitionsregierung mußte die Demokratische Partei mit allem belasten, was man an dieser Regierung auszusetzen hatte. Wer sich in eine Bresche stellt, darf froh sein, wenn er mit dem Leben davon kommt — zerrissen und beschmutzt wird er in jedem Falle sein. Die Demokratische Partei darf das Urteil der Geschichte abwarten: es wird den Männern und Frauen, die in den Stürmen der Revolution zur Sammlung und zum Wiederaufbau riefen und und die in tausend Schwierigkeiten zu retten und zu arbeiten suchten, Gerechtigkeit widerfahren lassen. Die Zukunft wird zudem erweisen, ob es einen besseren Weg geben konnte als den der Demokratischen Partei.

c) Die Deutsche Volkspartei.

Von Dr. Otto Hugo,
Mitglied der Nationalversammlung.

Wesen, Art und Aufgabe der Deutschen Volkspartei werden vielleicht am besten gekennzeichnet durch eine kurze Darstellung der Entstehung der Partei. Als im Trubel der politischen Revolution der November- und Dezembertage des Jahres 1918 die Parteibildungen einsetzten, da erfüllte das Bürgertum trotz seines politischen Dauerschlafes der dunkle Drang, der herrschenden sozialistischen Macht den bürgerlichen Sammlungsgedanken entgegenzusetzen. Es kam hinzu, daß das parlamentarische System und das Verhältniswahlrecht die Bildung großer Parteien notwendig erscheinen ließen und deshalb ebenfalls die Kräftesammlung begünstigten. Dieser Sammlungstrieb löste die Bestrebungen auf Zusammenschluß der bisherigen liberalen Parteien, der nationalliberalen Partei und der fortschrittlichen Volkspartei aus. Während zwischen den Spitzen der alten Parteien die Verhandlungen geführt wurden, trat plötzlich die Neugründung der Deutsch-demokratischen Partei in die Erscheinung. Der Aufruf zu einer großen demokratischen Partei in Deutschland als Vertreterin neuzeitlicher politischer Forderungen war außerordentlich wirkungsvoll, aber diejenigen, die den Aufruf erließen und die der neu entstehenden Partei den politischen Inhalt, ihr Ziel und Richtung gaben, standen nicht mitten vor der Front des liberalen Bürgertums. Die geistigen Träger der Neugründung waren durchdrungen in erster Linie von dem Gedanken, dem Sozialismus Unterstützung zu leisten und stellten den Gedanken, die politische Energie des Bürgertums als Gegenwirkung zu sammeln, zurück.

Dadurch verlor der Sammlungsgedanke für viele seinen wertvollen Inhalt. Das Bürgertum folgte zwar in großen Scharen dem Aufruf der Deutsch-demokratischen Partei, aber ein nicht unwichtiger Teil des liberalen Bürgertums wurde stutzig, weil es in der demokratischen Gründung nicht diejenige Sammlungspartei sah, die fähig gewesen wäre, die Lücke zwischen der konservativen Rechten und der sozialistischen Linken in ihrer ganzen Breite auszufüllen. Die demokratische Partei war von vornherein für viele nur die Partei des linken Flügels des Bürgertums mit starker Neigung zum Sozialismus. Sie bot keinen Raum für diejenigen liberalen Kreise, die in der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Gegnerschaft zum Prinzip des Sozialismus die entscheidende Voraussetzung zur Neugestaltung politischer und wirtschaftlicher Lebensverhältnisse in Deutschland erblickten, die, mit anderen Worten, im Sozialismus die politische Krankheit der Revolution sahen, die es nicht zu verschleppen, sondern zu überwinden galt. Die verbliebene Lücke auszufüllen, ist die Deutsche Volkspartei gegründet worden. Sie entstand als Reaktion auf die Tatsache, daß das liberale Bürgertum in seinen nichtradikalen Teilen in der Deutsch-demokratischen Partei keine Heimstätte finden konnte. Aus dieser Einfügung der Deutschen Volkspartei zwischen die alten und neuen Parteien ergibt sich ihre Stellung und ihr Programm.

Trotzdem die Deutsche Volkspartei von Anfang an durch die Verhältnisse in die Opposition nach rechts gedrängt wurde, war und blieb sie nach Herkunft und Beruf eine liberale Partei. Eine rechts orientierte Partei ist die Deutsche Volkspartei nie gewesen, hat sie auch nie werden wollen und wird sie, wenn sie lebensfähig bleiben soll, auch nie sein können. Die Deutsche Volkspartei ist aber auch als neue Parteibildung völlig auf die politischen Ziele und Ideale weiter Bürgerschichten der nachrevolutionären Zeit eingestellt. Sie ist nicht etwa ohne weiteres die politische Fortsetzung der nationalliberalen Partei der Vornovembertage. Die Deutsche Volkspartei war bemüht, ihre Grundsätze in völliger Klarheit und Reinheit auf die Aufgabe, dem ruinierten Deutschland eine neue feste politische und wirtschaftliche Grundlage zu verleihen, einzustellen. Sie konnte ihre Grundsätze um so mehr in völliger Unbefangenheit entwickeln, als sie als kleine Partei in sich selbst

keinen Kompromißzwang trug und andererseits durch Rücksichten auf Koalitionsparteien nicht zur Beeinträchtigung ihrer Ideen gezwungen wurde. Im wesentlichen ist das Programm der Partei aufgebaut auf dem großen nationalen und liberalen Gedanken des Nationalliberalismus der Reichsgründungszeit. Hinzu trat die neue Mission des Wiederaufbaues des zusammengebrochenen Deutschland, insonderheit seiner Wirtschaft.

Um am Wiederaufbau Deutschlands mitwirken zu können, mußte die Partei trotz ihres Oppositionscharakters innerhalb der Staatsform der Republik am politischen Leben teilnehmen. Sie bekannte sich deshalb zu den vollzogenen Tatsachen, aber sah darin nicht ihr politisches Ideal erfüllt. In ihrem Programm stellte sie deshalb als Ziel der Partei das durch freien Entschluß des Volkes auf gesetzmäßigem Wege aufzurichtende Kaisertum auf. Der politischen und wirtschaftlichen Not der Zeit Rechnung tragend, lehnte die Partei aber die Entfachung einer leidenschaftlichen Propaganda für die Aufrichtung der Monarchie unter den obwaltenden Zeitumständen ab. Erst nach Wiederherstellung einer lebensstarken Wirtschaft und nach gesicherter Festigung der Reichseinheit glaubt die Volkspartei die Frage Kaisertum oder Republik durch den freien Entschluß des Volkes auf verfassungsmäßigem Wege zur Entscheidung bringen zu sollen.

In der auswärtigen Politik sieht die Deutsche Volkspartei auch nach dem militärischen und politischen Zusammenbruch ihre Aufgabe nicht in der Betätigung internationaler Gedankengänge im politischen Leben des deutschen Volkes. Sie stellt sich vielmehr fest auf den Boden des nationalen Eigenbekenntnisses. Sie will trotz der politischen Ohnmacht, in der sich das deutsche Volk befindet, aus dem entschlossenen deutschen Lebenswillen heraus das politische Ansehen Deutschlands in der Welt wieder herstellen und die Interessen durch das Gewicht seiner politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bedeutung wahrnehmen. Sie widerstrebt selbstverständlich keiner Völkerversöhnung, aber sie lehnt eine Illusionspolitik ab, die das deutsche Volk in fehlerhafte politische Gedankengänge über die Lage der eigenen Politik im Rahmen der Weltpolitik leitet.

In wirtschaftlicher Beziehung steht die Deutsche Volkspartei auf dem Boden des Privateigentums an den Produktionsmitteln. Sie lehnt das sozialistische Wirtschaftsprinzip als unbrauchbar ab, indem sie von der Voraussetzung ausgeht, daß die sozialistische Gemeinwirtschaft nicht imstande ist, ein Volk zu ernähren, einmal nicht, weil der Sozialismus eine Verminderung der Arbeitsenergie bedeutet, während die Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft vom Auslande und die Armut der zusammengebrochenen Wirtschaft nicht eine Verminderung sondern eine Vermehrung der Gütererzeugung erfordern. Andererseits will die Deutsche Volkspartei dem Staat nicht die Verantwortung für den Unterhalt von immer neuen Millionen von Arbeitern zumuten, da dieser Staat kaum für die Reichsverkehrsinstitute und die Reichsindustriebetriebe die erforderlichen Milliardenzuschüsse zu tragen vermag. Die Wirtschaft kann nicht von Zuschüssen leben, sondern muß Gewinne für alle Beteiligten sowie durch die Steuern auch für den Staat erbringen. Die Deutsche Volkspartei will deshalb auch die Wirtschaft frei machen von einem bureaukratischen Zwang, der sie hindert, die Gütererzeugung in dem Maße zu fördern, wie es den Bedürfnissen des deutschen Volkes entspricht. Das sozialistische Wirtschaftssystem würde nach Ansicht der Deutschen Volkspartei das deutsche Volk im Anteil an den Weltgütern beschränken, und zwar in einem Maße, daß der kulturelle und soziale Gedanke in Deutschland schwer darunter leiden müßte.

Die Deutsche Volkspartei hat als erste Partei bereits in ihrer Gründungsstunde sich andererseits bekannt zu neuen sozialen Gedankengängen. Die Überwindung des Klassenstandpunktes und des Herrenstandpunktes, ihre Ersetzung durch den Gedanken der Arbeitsgemeinschaft aller an der Arbeit beteiligten, die Anerkennung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern als gleichberechtigte Faktoren und die Schaffung einer Kammer der Arbeit auf berufsständischer Grundlage und paritätischer Zusammensetzung waren in erster Stunde der Gründung der Partei auch ihre Forderungen. Hier brachte der Partei die Zugehörigkeit eines Mannes wie des Generaldirektors Dr. Vögler, der bereits vor der Revolution den Gedanken der Arbeitsgemeinschaft als den neusozialen Gedanken verkündet und praktisch verwirklichen geholfen hatte, eine bestimmte Richtung. Über den Gedanken des Reichswirtschaftsrates hinaus verlangt die Deutsche Volkspartei den Ausbau der Kammer der Arbeit zu einer besonderen Kammer mit gesetzgeberischen Befugnissen. Entpolitisierung der Wirtschaft ist das Ziel, nach dem die Partei für die Zukunft strebt.

In kultureller Beziehung schützt die Deutsche Volkspartei die christliche Grundlage des Volkslebens, insonderheit auch in der Erziehung der Jugend. Sie will in die Kultur den sozialen Gedanken der nationalen Einheitsschule hineintragen und den Aufstieg der Begabten mit den Mitteln des Staates fördern. Sie erstrebt die Reinerhaltung des Deutschtums und bekämpft alle Zersetzungsbestrebungen, welche ein Bekenntnis zum nationalen Staat unterhöhlen und an Stelle des deutschen Volkstums das Weltbürgertum setzen wollen. In der deutschen Familie liegt für sie die tiefste Quelle unserer Volkskraft. Sie wird daher die Familie schützen und stärken, besonders durch Boden-, Wohnungs- und Steuerpolitik.

Die deutsche Volkspartei bekennt sich zu einer starken Staatsgewalt zum Schutze von Ordnung, Recht und Verfassung. Sie will die Sicherung der Ruhe des deutschen Volkes mit den Machtmitteln des Staates unter allen Umständen schützen und verwirft jegliche Schwäche gegenüber der höchsten Aufgabe, die Ruhe und Sicherheit des öffentlichen Lebens durch Gewalt zu stören. Sie verwirft die übertriebene Parteiwirtschaft im Sinne der Überwucherung der parteimäßigen Besetzung der Beamtenstellen. Das Beamtentum soll selbst die tüchtigsten Kräfte bis zu den Spitzen der Staatsämter hinaufführen und damit möglichst von der Politisierung ferngehalten werden. Die politische Stellenbesetzung hat sich auf die obersten leitenden politischen Ämter der Regierung zu beschränken.

Die Deutsche Volkspartei hat ihr Programm wesentlich als Oppositionspartei an den Mängeln und Schwächen der Koalitionsregierung herausarbeiten können, aber das Programm ist trotzdem aufgestellt mit dem vollen Verantwortungsbewußtsein der jederzeitigen Bereitschaft, an der Staatsleitung teilnehmen zu müssen. Die Deutsche Volkspartei hat sich mit voller Berechnung von vornherein einer agitatorischen Ausschlachtung der Oppositionsstellung ferngehalten, vielmehr praktische Mitarbeit geleistet, soweit es ihr die politischen Grundsätze für die Lebensfähigkeit des Volkes nur irgendwie gestatteten. Schon bei der Gründung waren sich die Schöpfer der Partei darüber klar, daß die Deutsche Volkspartei nicht eine dauernde Oppositionspartei werden könne, sondern ihre Aufgabe darin sehen müßte, die politischen Verhältnisse im Staate durch ihre Kritik so fruchtbar zu beeinflussen, daß sie möglichst bald an der Regierungsarbeit mitzuwirken in der Lage sein würde.

Über die Parteiaufgabe hinaus hat die Deutsche Volkspartei nie das Ziel aus dem Auge gelassen, eine Sammlungspolitik zu betreiben und die Partei von einer engherzigen Absonderung fernzuhalten. Die Gründer der Partei waren davon überzeugt, daß die Stunde kommen wird, wo die Deutsche Volkspartei weiten Kreisen der Wählerschaft Aufnahme gewähren muß, um die Politik aus den ersten Nachwirkungen der Revolutionszeit zu einer nüchternen praktischen Wiederaufbautätigkeit zu führen. Je schwieriger sich die politischen Verhältnisse gestalten, desto entschlossener ist die Partei, mit vollem Verantwortungsbewußtsein diese ihre politische Aufgabe zu lösen. —

---

d) Die Deutschnationale Volkspartei.

Von Geheimrat Dr. **Georg v. Below,**
o. Prof. der Geschichte an der Universität Freiburg i. Br.

Literatur:

Siehe die Literatur in meinem Artikel „Deutschkonservative und Reichspartei" in der 2. Aufl. dieses Handbuchs II, S. 1ff. Vgl. ferner „Handbuch der Deutschnationalen Volkspartei" (Berlin 1920). Das Wesen der Deutschnationalen Volkspartei erkennt man am besten aus den von G. Traub begründeten „Eisernen Blättern". Ohne formelle Beziehungen zur Partei, aber mit verwandten Anschauungen — im einzelnen den einen oder andern Gesichtspunkt stärker betonend — ist noch eine Reihe anderer Zeitschriften gehalten, z. B. „Das deutsche Volkstum" (herausg. von W. Stapel), „Deutschlands Erneuerung" (herausg. von E. Kühn). „Die Tradition" (her-

ausg. von F. Sontag) vertritt auch deutschnationale Gedanken, jedoch unter Wahrung des älteren konservativen Standpunkts. Das „Gewissen" und die „Grenzboten" sind noch weniger Parteiorgane, finden aber mit ihrer Haltung am meisten Verständnis wohl in den deutschnationalen Kreisen. Kennzeichnend für die Art der Partei ist eine große Mannigfaltigkeit von Richtungen und Schattierungen, Vereinigungen und Organen, die nicht durchweg übereinstimmen, aber doch dem gleichen Ziele folgen. Keine andere Partei verfügt über einen solchen Reichtum mannigfaltigen Lebens.

Die Deutschnationale Volkspartei ist nach dem Ausbruch der Revolution als nationale Sammelpartei gegründet worden. Der Gedanke einer solchen ist sehr alt und wiederholt auch praktisch geworden. Das nationale, genauer das christlich-deutsche Prinzip als Grundlage einer großen Vereinigung stellt die burschenschaftliche Bewegung im zweiten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts auf; wenn diese an sich nur die studentischen Kreise erfassen wollte, so hat sie doch weit über diese hinaus teils als Widerspiel der großen romantischen Bewegung, teils durch Einwirkung auf die politischen Anschauungen weiterer Kreise geschichtliche Bedeutung. Man sieht oft, beeinflußt durch den Gedanken an die spätere Entwicklung, die burschenschaftliche Bewegung als eine rein liberale an. Das war sie indessen nicht. Sie barg die Keime zu verschiedenen Entwicklungen in sich, und so sind denn auch ebenso Konservative wie Liberale aus der alten burschenschaftlichen Bewegung hervorgegangen. Die ganz konservativen unmittelbaren Vorfahren von Caprivi, Posadowsky und des Vorsitzenden des Bundes der Landwirte v. Wangenheim waren Mitbegründer der Burschenschaft. Auch einige strenge Katholiken standen in der Burschenschaft. Sie betonte, wie bemerkt, neben dem christlichen das volkstümliche, nationale Element. Es kam nun darauf an, worauf man in diesem Rahmen weiterhin den Schwerpunkt legte. Man konnte das Gewicht darauf legen, daß das Volk politische Freiheit im Innern, Selbstregierung haben müsse. Dann gelangte man zu mehr liberalen politischen Anschauungen. Man konnte aber auch das Gewicht legen auf die Selbstbestimmung nach außen, auf die Bewahrung der Eigenart der Nation. Man wollte vor allem die Nation gegen fremde Mächte behaupten; man schätzte das eigene Volkstum in seinen charakteristischen Zügen. Von solchen Voraussetzungen aus gelangte man zu mehr konservativen politischen Anschauungen.

In diesen beiden Richtungen sind in den folgenden Jahrzehnten die in der ursprünglichen Burschenschaft zusammengefaßten beiden Elemente auseinandergegangen. In den konservativen Kreisen blieb nach wie vor der nationale Gedanke höchst lebendig. Er geriet in ihnen freilich in Konflikt mit dem Legitimitätsprinzip, mit dem Wunsch, die alte Verfassung tunlichst ganz zu erhalten, wenn es sich um die politische Einigung Deutschlands handelte. Wir nehmen nun wahr, wie die konservativen Politiker und Schriftsteller jener Zeit die beiden Prinzipien, das nationale und das Legitimitätsprinzip, in Einklang zu bringen suchen. Die liberale Bewegung andererseits forderte mehr und mehr einen Ausbau der Verfassung und eine politische Einigung des deutschen Volkes. Ihr linker Flügel ging in der Forderung einer freien Verfassung so weit, daß er sich von dem nationalen Ideal der alten Burschenschaft entfernte und seine Ideale im Ausland suchte. Die mehr rechts stehenden liberalen Kreise suchten die überkommenen Einrichtungen leidlich zu schonen und gaben der nationalen Idee einen entschiedenen Ausdruck. Gemeinsam aber war beiden liberalen Gruppen, daß sie weit stärker und konsequenter als die Konservativen eine Neuordnung der Verfassung verlangten. Hierbei stellte sich ferner der andere Gegensatz zwischen Liberalen und Konservativen ein, daß diese auf die Machtmittel des Staates, Heer und kräftige Exekutive, großes Gewicht legten, während jene darin mehr oder weniger eine Bedrohung der Freiheit sehen zu müssen glaubten.

Zu besonders scharfem Ausdruck kam der Gegensatz zwischen beiden Parteien in der Revolution von 1848, die nur zum kleineren Teil sozialen Charakter hat, überwiegend politischer Natur und dem Kampf um die Einführung oder Verstärkung der Verfassungen in den deutschen Einzelstaaten und die Einigung Deutschlands gewidmet ist. Freilich brachte vereinzelt die Revolution von 1848 in Wirkung oder Gegenwirkung auch schon eine Erneuerung der alten burschenschaftlichen Gemeinschaft (Jahn!) hervor. Im wesentlichen aber blieb die Spannung zwischen Konservativen und Liberalen bestehen, bis Bismarck sein großes Werk der Reichsgründung ins Leben rief.

Bismarck ging von den Konservativen aus. Sein Werk beruht aber auf einer Vereinigung liberaler und konservativer Gedanken. Mit den Konservativen hielt er daran fest, daß Staat und Reich mit starken Machtmitteln ausgestattet werden müssen, und daß an der Monarchie nicht gerüttelt werden solle. Mit den Liberalen aber vertrat er die Ansicht, daß die Einzelstaaten und die einzelstaatlichen Monarchen etwas von ihrer Selbständigkeit zugunsten des einheitlichen Reiches abgeben müßten. Er kam auch sonst den Verfassungswünschen der Liberalen in gewisser Hinsicht entgegen.

Die Aufrichtung eines einigen deutschen Reiches durch Bismarck hatte eine Annäherung zwischen Konservativen und Liberalen zur Folge; begreiflich genug, da er die Ideale beider miteinander verband und einen Ausgleich zwischen ihnen herstellte.

Die großen Errungenschaften der Politik Bismarcks werden von gemeinsamer Arbeit der Konservativen und des rechten liberalen Flügels, der Nationalliberalen, begleitet, während allerdings der linke liberale Flügel (die Fortschrittler, Freisinnigen) abseits steht. Wie in dieser Tatsache, so kommt noch greifbarer in dem Gedanken eines Kartells zwischen Konservativen und Nationalliberalen die Gemeinschaft der grundlegenden Anschauungen zum Ausdruck. Es erneuert sich gewissermaßen die alte nationale Gemeinschaft, nachdem der Hauptteil der trennenden Elemente fortgefallen war. Es steht damit in Übereinstimmung, wenn alte liberale Führer wie Sybel, Miquel, Treitschke auch bei formeller Zugehörigkeit zur liberalen Partei jetzt wesentlich auf konservativem Standpunkt standen, und es war kein Widerspruch, wenn ein alter Burschenschafter wie Treitschke schließlich auch formell der konservativen Partei (der freikonservativen) beitrat; er sah seine alten Ideale bei ihr zur Zeit am meisten verwirklicht.

Seit dem Ausgang des vorigen Jahrhunderts fand eine Annäherung der anderen bürgerlichen Parteien (Zentrum, Fortschrittspartei) an den Standpunkt statt, den die Konservativen und die Nationalliberalen einnahmen, so in Heeresfragen, in der Kolonialpolitik, der Flottenfrage. Starke Gegensätze blieben jedoch noch bestehen. Und auf der anderen Seite brachte der „Großblock", der übrigens keineswegs in allen deutschen Staaten abgeschlossen wurde, eine Entfremdung zwischen Konservativen und Nationalliberalen hervor. Es war immerhin mehr eine Entfremdung in der Parteitaktik als in den sachlichen Anschauungen. Denn die Nationalliberalen wollten mit dem Bekenntnis zum Großblock nicht sowohl etwas von ihren Grundsätzen aufgeben, als vielmehr der Untergrabung ihrer parteimäßigen Stellung (die zugleich durch die Fortschrittspartei bedroht wurde) durch die wachsende Wählerzahl der Sozialdemokratie vorbeugen. Umgekehrt fühlten sich manche Nationalliberale, die die Gefahr der unbeabsichtigten Wirkungen des Großblocks erkannten, wieder stärker zu den Konservativen hingezogen. So sind hintereinander die Vorsitzenden der bayrischen Nationalliberalen, Geiger und Tafel, zu den Freikonservativen übergegangen, und der frühere Vorsitzende der badischen Nationalliberalen, Obkircher, ist zum letztenmal öffentlich als Redner in einer freikonservativen Versammlung, in der er sich heimischer fühlte, aufgetreten.

Während des Krieges eröffnete sich eine Zeitlang die Möglichkeit, eine nationale Mehrheit aus Konservativen, Nationalliberalen, Zentrum, Gruppen oder wenigstens namhaften Persönlichkeiten der fortschrittlichen Volkspartei und sogar einigen Sozialdemokraten zu bilden. Die Möglichkeit wurde definitiv zur Unmöglichkeit durch die von Erzberger im Juli 1917 herbeigeführte Katastrophe. Deren Folgen suchte die Vaterlandspartei für die auswärtige Politik nach Kräften abzuschwächen; demgemäß schloß sie innerpolitische Fragen streng von ihrem Programm und ihrer Tätigkeit aus. Gemeinsam aber ist ihr mit jenen nationalen Einigungsbestrebungen, daß sie alle, die sich energisch zum nationalen Gedanken bekennen, zusammenfassen wollte. Die leidenschaftliche Befehdung, die sie erfuhr, stammte wesentlich aus dem Argwohn der heute sogenannten Mehrheitsparteien, die ihre innerpolitischen Zwecke durch eine Vereinigung, die nur allgemeinnationale Ziele verfolgte, gefährdet glaubten. Gerade aber ihr nationaler Charakter führte der Vaterlandspartei nicht wenige Mitglieder der offiziell sie ablehnenden Parteien zu.

Die vorstehenden Darlegungen zeigen, wie sich wiederholt der Gedanke einer Sammlung oder eines Zusammenwirkens nationaler Gruppen eingestellt hat. Nun kam die Revolution.

Sie räumte auf der einen Seite bisherige Hindernisse einer solchen Einigung hinweg. Ein Hindernis war die Frage des preußischen Wahlrechts gewesen. Die historische Stellung, die dem

preußischen Landtag in den letzten Jahrzehnten zugefallen war, lag in seiner Oberhausstellung gegenüber dem Reichstag[1]). Preußischer Landtag und deutscher Reichstag ergänzten sich; auf ihrer gegenseitigen Ergänzung beruhte das Gedeihen des deutschen Volkes und Reiches. Der eine ließ sich nicht ohne den anderen denken. Gegenüber dem demokratischen Reichstag bedurfte das Reich des nicht bloß mäßigenden, sondern auch den nationalen Gedanken stärker betonenden preußischen Landtags, wie umgekehrt der Reichstag mehrfach auch fruchtbare Gedanken gegenüber dem preußischen Landtag vertrat. Diese sich gegenseitig ergänzende Stellung von Reichstag und Landtag entsprach dem System Bismarcks (der sein unter den Eindrücken der Konfliktszeit im Kampf gegen die Fortschrittspartei gefälltes abfälliges Urteil über das preußische Wahlrecht später aufgegeben hat). Diejenigen, die in den heftigen Wahlrechtsstreitigkeiten der letzten Jahre vor der Revolution jene Stellung des preußischen Landtags und damit ein mehr oder weniger antidemokratisches preußisches Wahlrecht verteidigten, haben vorausgesehen, daß die „homogene" Gestaltung des Landtags im Verhältnis zum Reichstag und die zu diesem Zweck durchgeführte völlige Demokratisierung des preußischen Landtags die Wirkungen hervorbringen würden, die jetzt die Revolution uns gebracht hat. Vergrößert sind die Wirkungen noch durch die weiteren Steigerungen des demokratischen Prinzips wie die Beseitigung jeder ungleichen Wahlkreiseinteilung für den Reichstag (die namentlich den süddeutschen bürgerlichen Parteien zustatten gekommen war). Mit überraschender Schnelligkeit hat sich in dieser Frage eine Einigung der Auffassungen eingestellt. Man erkennt, daß die Führung der Regierung mit einem einzigen die gesamten politischen Verhältnisse beherrschenden extrem-demokratischen, nach dem ganz uneingeschränkten, allgemeinen, gleichen, direkten Wahlrecht gewählten Parlament schlechterdings nicht möglich ist; man fordert zur Ergänzung ein berufsständiges Parlament und kehrt damit zu der von den preußischen Konservativen in den letzten Wahlrechtsstreitigkeiten erhobenen Forderung zurück. Diese Erkenntnis und Überzeugung ist bis in die Reihen der demokratischen Partei und der Sozialdemokratie vorgedrungen, wenn sie auch parteimäßig von ihnen nicht vertreten wird. Dagegen ist sie den rechtsstehenden Kreisen gemeinsam und ein wesentliches Stück in ihrem Programm. An alle Staaten tritt heute die große Frage heran, ob eine Regierung mit einer extrem demokratischen Verfassung noch möglich ist. Die verschiedenen Staaten suchen deren Folgen auf verschiedene Arten abzuwehren (Frankreich z. B. durch das Polizeimittel der farbigen Kolonialtruppen, Amerika durch scharf kapitalistisch ausgebildete Wahlorganisationen). Daß Deutschland bei der jetzigen extrem demokratischen Verfassung dem Untergang verfällt, diese Überzeugung befestigt sich, wie bemerkt, immer mehr, und in entsprechend steigendem Maß macht sich die Anschauung geltend, daß der jetzigen Nationalversammlung ein die aufbauenden Kräfte förderndes Parlament („berufsständisches Parlament", „Kammer der Arbeit") an die Seite gesetzt werden muß. Indem sich diese Anschauung überragende Geltung verschafft, ist der Streitpunkt, den früher die Wahlrechtsfragen innerhalb der nationalen Gruppen bildete, beseitigt. Auch andere Streitpunkte sind fortgefallen, wie etwa die Schutzzollfrage, da inzwischen die Frage der auswärtigen Konkurrenz sich ganz anders gestaltet, der Gedanke der Nationalwirtschaft übrigens vermehrte Anerkennung gefunden hat. Wichtig ist ferner das Hervortreten neuer Gegensätze zu den radikalen Parteien. Heute wird die Selbständigkeit aller Selbstverwaltungskörper durch die parlamentarische Regierung, die ihrem Wesen nach Parteiregierung ist, bedroht; und jenseits der Organe der parlamentarischen Regierung drohen unverantwortliche Machthaber, die unter den Namen „Vollzugsrat", „Aktionsausschuß" usw. auftreten. Da gilt es diesen Mächten gegenüber die Unabhängigkeit der Selbstverwaltung wie auch die individuelle Freiheit zu schützen. Die konstitutionelle Monarchie ließ die Selbstverwaltungskörper gewähren und lieh der individuellen Freiheit den vorzüglichsten Schutz. In keinem großen Staatswesen genossen die Selbstverwaltungskörper (Stadtgemeinden, preußische Provinzialverwaltungen, Universitäten) ein so hohes Maß von freier Bewegung wie in Deutschland, während z. B. in Frankreich das Präfektensystem nur eine kümmerliche Selbstverwaltung aufkommen läßt. Immerhin bestanden in Deutschland Verschiedenheiten der Auffassung über das, was an Unabhängigkeit im einzelnen den Selbstverwaltungs-

[1]) Näheres hierzu siehe in meinen Schriften „Das parlamentarische Wahlrecht in Deutschland" (Berlin 1909) und „Kriegs- und Friedensfragen" (Dresden 1917).

körpern einzuräumen sei, und diese Verschiedenheiten spielten bei der Trennung der nationalen Parteien auch mit. Heute dagegen treten solche Verschiedenheiten im einzelnen durchaus zurück hinter dem gemeinsamen großen Gegensatz gegen den Moloch des parlamentarischen Systems und der Aktionsausschüsse. Ja, die nationalen Gruppen betonen sämtlich heute weit mehr als früher die Notwendigkeit der Unabhängigkeit der Selbstverwaltung und der individuellen Freiheit, da man früher der unparteiischen konstitutionellen Regierung gegenüberstand, während man heute die Freiheit gegen eine planmäßig parteiische Regierung zu wahren hat.

Nicht genug aber, daß die trennenden Elemente fortgefallen sind, der engere Zusammenschluß der nationalen Gruppen zur kräftigeren Geltendmachung des nationalen Gedankens ist zugleich zur dringenden Notwendigkeit geworden. Von vornherein macht die Demokratisierung unserer Verhältnisse eine schärfere Ausprägung des nationalen Charakters unseres Staatswesens erforderlich: ein Staat mit demokratischer Verfassung kann nur gedeihen, wenn in allen seinen Gliedern das nationale Bewußtsein wachgehalten wird. Wie ferner der Rückgang unserer Verhältnisse sich aus dem Mangel eines rechten nationalen Zusammenschlusses erklärt, so können sie nur durch einen solchen wiederhergestellt werden. Die internationalen Mächte besaßen und besitzen einen Einfluß in Deutschland, der den Bestand des Staates bedroht. Die rein parteimäßige Auffassung unseres Verhältnisses zu Rußland bei Kriegsausbruch auf seiten der Sozialdemokratie, die die Politik der bürgerlichen Demokratie und des Reichskanzlers Bethmann mitbestimmte, das Fehlen eines geschlossenen Siegeswillens bei der Gesamtheit unseres Volks, die unter dem Einfluß pazifistischer Ideen gar zu freigebig erfolgenden deutschen Friedensangebote, die verheerende sozialistische Agitation in Heer und Marine, die wiederum unter dem Einfluß pazifistischer Ideen und internationaler Beziehungen und entsprechender Opferung der nationalen Würde und des nationalen Selbstbewußtseins geführten Waffenstillstands- und Friedensverhandlungen, die gesamte haltlose auswärtige Politik sind geschichtliche Tatsachen, die schon allein für sich den Beweis für jenen Satz liefern. Wenn die Entente die Beseitigung der alten deutschen Verfassung (des angeblichen „Militarismus", der angeblichen „Autokratie" usw.) forderte, so hat sie es erstens deshalb getan, weil sie in dieser Beseitigung das wirksamste Mittel für die von ihr erstrebte Schwächung Deutschlands sah, zweitens aber auch deshalb, weil sie mehr oder weniger gutgläubig die Schilderungen übernahm, die die bürgerliche und die sozialistische Demokratie in ihrem Kampf gegen die alte Regierung von dieser entwarf. Die Anklagen der Entente gegen den deutschen „Militarismus", die deutsche „Autokratie", „Junkerherrschaft" usw. sind wörtliche Kopien aus den entsprechenden Schilderungen der deutschen bürgerlichen und sozialistischen Demokratie, und ebenso verhält es sich mit den Anklagen der Entente wegen angeblicher „Weltherrschaftspläne" der deutschen „Militärpartei", der „Schwerindustriellen", der „Alldeutschen". Überall hat die deutsche Demokratie mit ihren Anklagen gegen innerpolitische Gegner unseren Feinden die Waffen zur Bekämpfung Deutschlands geliefert. Die Motive dieser Anklagen gegen innerpolitische Gegner waren teils innerdeutsche, teils, und zwar sehr stark, internationale. Die seit der Revolution wiederholt abgelegten deutschen Schuldbekenntnisse, offizielle, offiziöse, parteimäßige, private, von der Reichsregierung und der offiziellen Schuldkommission bis zu Kautsky und noch über ihn hinaus, liegen in derselben Linie. Die durch diese Dinge und durch die seit fünfzig Jahren betriebene allgemeine sozialistische Agitation, mit der jene zusammenhängen, ferner durch die Theorie von einem besonderen „Arbeiterstand" und die Beanspruchung der Herrschaft für diese Klasse bewirkte Spaltung des deutschen Volkes ist heute der Krebsschaden Deutschlands. Hier liegen auch die großen Gegensätze der deutschen Parteien, und das Ziel, jene Spaltung durch die Erfüllung des ganzen Volkes mit nationalem Geist zu beseitigen, bildet den Mittelpunkt der Bestrebungen, die das Wesen der deutschnationalen Volkspartei ausmachen.

Aus dem Gesagten ergibt sich die Berechtigung, sie als Sammelpartei aller nationalen Gruppen aufzufassen. Wenn Konservative und Liberale von dem in der alten Burschenschaft vertretenen nationalen Gedanken aus zwei auseinandergehende Richtungen eingeschlagen haben, indem die einen mehr die nationale Selbständigkeit im Innern, die andern mehr die nach außen hin betonten, so vereinigen sich heute beide Bestrebungen in dem Ziel der Deutschnationalen Volkspartei. Daß diese tatsächlich die Bedeutung einer Sammlung der nationalen Gruppen um den nationalen

Gedanken gewonnen hat, ergibt sich aus der Rekrutierung ihrer Mitglieder aus allen Parteien: nicht bloß alte Konservative und Nationalliberale, Christlich-Soziale und Antisemiten, sondern auch Zentrumsmitglieder, Fortschrittler und Sozialdemokraten sind ihr beigetreten.

Die Unrichtigkeit der oft ausgesprochenen Behauptung, daß die Deutschnationale Volkspartei eine bloße Fortsetzung der altpreußischen Konservativen Partei sei, ergibt sich schon aus dem zahlenmäßigen Verhältnis ihrer Mitglieder: zwei Drittel stammen aus dem westelbischen Deutschland, und beständig wächst ihre städtische Anhängerschaft. Zum Teil hatte sich diese Entwicklung schon während des Krieges angebahnt, wofür bezeichnend die Abspaltung namhafter Mitglieder der Fortschrittspartei von dieser aus nationalem Motiv war. Als Sammelpartei unterscheidet sich die Deutschnationale Volkspartei von der Deutschen (liberalen) Volkspartei. Diese will Mittelpartei sein (als Fortsetzung der alten nationalliberalen Partei). Freilich ist sie nur taktisch Mittelpartei. Sachlich enthält ihr Programm nichts, was nicht auch in dem der Deutschnationalen Volkspartei enthalten ist (abgesehen von der Judenfrage, die die liberale Volkspartei parteimäßig nicht behandelt zu sehen wünscht). Aus diesem Verhältnis erklärt es sich, daß die Deutschnationale Volkspartei sich jederzeit zur Verschmelzung mit der liberalen Volkspartei bereit erklärt hat, während diese ihre taktische Stellung als Mittelpartei nicht aufgeben will.

Ohne Grund ist der Deutschnationalen Volkspartei die Berechtigung abgesprochen worden, sich als nationale Partei zu bezeichnen: sie maße sich damit ein ihr nicht zukommendes Monopol an. Tatsächlich aber deutet der Name, den sich eine Partei beilegt, stets in erster Linie nur das Ziel an, nach dem sie strebt, nicht eine schon erreichte Leistung. Sodann ist es mit Händen zu greifen, daß die Deutschnationale Volkspartei (und mit ihr, entsprechend der Übereinstimmung des Programms, die Deutsche Volkspartei) in der stärkeren Betonung des nationalen Moments sich in Wahrheit von den anderen Parteien unterscheidet (Gegensatz des „Volksgewissens" zum „Weltgewissen" usw.).

Um die Stellung der Deutschnationalen Volkspartei zu einzelnen Hauptfragen zu kennzeichnen, so ist auch von demokratischer Seite (so von Prof. Tröltsch) noch unmittelbar vor der Revolution geltend gemacht worden, daß nur die Monarchie nationale Kraft, wahre Freiheit, Gerechtigkeit verbürge. Es macht dabei nichts aus, daß von derselben Seite unmittelbar nach der Revolution das Gegenteil behauptet wurde[2]); denn die seit derselben gemachte Erfahrung bestätigt das erstere Urteil. Hiermit ist nicht gesagt, daß die Deutschnationale Volkspartei etwa sofort die Wiederherstellung der Monarchie verlangt. Unbedingt bekämpft sie nur die heutige Verfassung, soweit diese den Reichspräsidenten zum Spielball der Mehrheit des einen extrem demokratischen, durch kein Oberhaus regulierten Parlaments macht.

Die so oft mißverstandene und mit einem solchen Mißverständnis zu Angriffen gegen die grundsätzlich monarchische Auffassung benutzte Formel vom Königtum von Gottes Gnaden drückt die historisch richtige Anschauung aus, daß die Krone nicht auf einer Übertragung durch das Volk, sondern auf eigenem geschichtlichen Recht der Dynastie beruht[3]). Ein Bekenntnis zum Absolutismus oder die Ansicht, daß der König etwa seine Entschlüsse unmittelbar von Gott empfange, ist damit nicht gegeben; das Gottesgnadentum war vielmehr in Deutschland lange das konstitutionelle. Die Erfahrung hat auch gelehrt, daß die Theorie von der Volks- oder Parlamentssouveränität, wie sie historisch unrichtig ist, so gleichfalls praktisch sich nicht bewährt.

Ein Reichspräsident in selbständiger Stellung wäre auch schon nach unserem Sinn. Entsprechend fordern wir ein den Parteieinflüssen entzogenes Berufsbeamtentum und die Erhaltung seiner bewährten Berufsauffassung. Der formell richtige Einwand, daß die parlamentarische Regierung Parteibeamte (mindestens in den höheren Stellen) verlange, hebt die Tatsache des Mangels an derartigen geeigneten Kräften und der schädlichen Wirkung dieser Regierungsweise nicht auf. Gleichwohl lehnen wir eine parlamentarische Regierung nicht unter allen Umständen ab; Voraussetzung für das ersprießliche Wirken einer solchen ist aber das Bestehen einer großen nationa-

[2]) Siehe meine Schrift „Recht und Notwendigkeit der Deutschnationalen Volkspartei" (Berlin SW, Deutschnationale Schriftenvertriebsstelle, 1920), S. 16.

[3]) Vgl. O. Hintze, Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung. Preuß. Jahrbücher Bd. 144.

len Partei. Im Verhältnis von Reich und Einzelstaaten fordern wir eine Verstärkung der Reichsgewalt bei Schonung der berechtigten Eigenart der deutschen Stämme. Für das den Deutschen Österreichs von der Entente bestrittene Recht der Selbstbestimmung setzen wir uns im Gefühl der Volksgemeinschaft ein. In der Judenfrage fordert die Partei vor allem die Eindämmung des Zustroms von Osten, ferner die Beseitigung der jüdischen Vorherrschaft in Regierung und Öffentlichkeit. Als die Grundlage der wirtschaftlichen Arbeit werden Unternehmungsgeist und Erwerbssinn des einzelnen anerkannt. Die verfassungsmäßigen Rechte der Arbeiter sind zu wahren und auszubauen. Die Sozialisierung der Betriebe, besonders auch der mittelständischen, wird abgelehnt. Dem Klassenkampfgedanken wird der der Arbeitsgemeinschaft gegenübergestellt. Die Partei betont die Wichtigkeit der Religion für das Volksleben und sucht der Kirche diejenige freie Bewegung zu sichern, deren sie zur Erfüllung ihrer Aufgabe bedarf.

---

e) Die Mehrheitssozialisten.

Von **Paul Hirsch,**

Staatsminister a. D., Mitglied der verfassunggebenden preußischen Landesversammlung.

Literatur:

Franz Mehring, Geschichte der deutschen Sozialdemokratie. 2. verbesserte Aufl., Stuttgart 1904. — Geschichte der Sozialdemokratie. Artikel aus dem Volkslexikon von E. Wurm. Nürnberg 1897. — Die Gründung der deutschen Sozialdemokratie. Eine Festschrift der Leipziger Arbeiter zum 23. Mai 1903. — August Bebel, Aus meinem Leben. Stuttgart 1910 und 1911. — Ignaz Auer, Von Gotha bis Wyden. Berlin 1901. — Nach 10 Jahren. Material und Glossen zur Geschichte des Sozialistengesetzes. London 1889. — Ferdinand Lassalles Reden und Schriften. Herausgegeben von Ed. Bernstein. Berlin 1893. — Paul Hirsch und Bruno Borchardt, Die Sozialdemokratie und die Wahlen zum deutschen Reichstage. Berlin 1907. — Wilhelm Schröder, Handbuch der sozialdemokratischen Parteitage von 1863—1909. — Die ersten deutschen Sozialistenkongresse. Urkunden aus der Jugendzeit der deutschen Sozialdemokratie. Frankfurt a. M. 1906. — Protokolle der sozialdemokratischen Parteitage.

Entwicklung.

Den ersten Ansätzen zur Bildung einer selbständigen Arbeiterpartei in Deutschland begegnen wir bereits in den Jahren 1848/49. Aber greifbare Gestalt gewannen diese Bestrebungen erst, und in einen bewußten Gegensatz zu den bürgerlichen Parteien traten die Arbeiter als Klasse erst nach dem Erscheinen des offenen Antwortschreibens von Ferdinand Lassalle an das Zentralkomitee zur Berufung eines allgemeinen deutschen Arbeiterkongresses zu Leipzig im Jahre 1863. Ein Leipziger Komitee, das unter Zustimmung der Fortschrittspartei mit den vorbereitenden Schritten zur Einberufung eines großen Arbeiterkongresses betraut war, wandte sich, nachdem die Antwort der Führer der Fortschrittspartei, wie sie sich zu der Frage des allgemeinen Wahlrechts stellten, unbefriedigend ausgefallen war, an Lassalle, der besonders durch seinen am 12. April 1862 vor Berliner Arbeitern gehaltenen Vortrag über den besonderen Zusammenhang der gegenwärtigen Geschichtsperiode mit der Idee des Arbeiterstandes, das sogenannte Arbeiterprogramm, unter den Arbeitern bekannt geworden war. Wesentlich durch die Lektüre dieses Vortrages, worin er die Arbeiterklasse als den Fels bezeichnet, auf welchen die Kirche der Gegenwart gebaut werden soll, wurde das Leipziger Komitee bestimmt, Lassalle zur Abfassung eines Offenen Briefes über die Aufgaben des zu berufenden Arbeiterkongresses aufzufordern. Das Offene Antwortschreiben erschien am 1. März 1863. „Organisieren Sie sich", rief Lassalle hier den Arbeitern zu, „als ein allgemeiner deutscher Arbeiterverein zu dem Zweck einer gesetzlichen und friedlichen, aber unermüdlichen, unablässigen Agitation für die Einführung des allgemeinen und direkten Wahl-

rechts in allen deutschen Ländern. Von dem Augenblicke an, wo dieser Verein auch nur 100 000 deutsche Arbeiter umfaßt, wird er bereits eine Macht sein, mit welcher jeder rechnen muß. Pflanzen Sie diesen Ruf fort in jede Werkstatt, in jedes Dorf, in jede Hütte. Mögen die städtischen Arbeiter ihre höhere Einsicht und Bildung auf die ländlichen Arbeiter überströmen lassen. Debattieren Sie, diskutieren Sie überall, täglich, unablässig, unaufhörlich, wie jene große englische Agitation gegen die Korngesetze, in friedlichen, öffentlichen Versammlungen, wie in privaten Zusammenkünften die Notwendigkeit des allgemeinen und direkten Wahlrechts. Je mehr das Echo Ihre Stimme millionenfach widerhallt, desto unwiderstehlicher wird der Druck derselben sein." Neben dem Kampf für das allgemeine und direkte Wahlrecht bezeichnete Lassalle als „den einzigen Weg aus der Wüste, der dem Arbeiterstand gegeben ist," die „freie individuelle Assoziation der Arbeiter, aber die freie individuelle Assoziation ermöglicht durch die stützende und fördernde Hand des Staates".

Die Bedeutung des Offenen Antwortschreibens faßt Mehring kurz dahin zusammen, daß Lassalle damit dem deutschen Proletariat die Waffen gegeben hat, deren es bedurfte, um seinen historischen Emanzipationskampf zu beginnen. „Nichts falscher als die Behauptung, daß Lassalle die deutsche Arbeiterbewegung aus dem Boden gestampft habe, aber auch nichts ungerechter als die Behauptung, daß sie in diesem auf lange hinaus entscheidenden Augenblick seiner nicht bedurft habe. Das unbefangene Urteil der Nachwelt kann nur unterschreiben, was Lassalle selbst schon gesagt hat: Die Arbeiterbewegung war da, aber ihr fehlte das theoretische Verständnis und das praktische Losungswort. Beides hat ihr Lassalle gegeben; das ist seine unsterbliche Tat und sein unvergängliches Verdienst."[1])

Die nächste Folge des Offenen Antwortschreibens war die Gründung des Allgemeinen deutschen Arbeitervereins am 23. Mai 1863, dessen erster Präsident Lassalle wurde. Nach seinem Tode am 30. August 1864 trat Bernhard Becker und später im Jahre 1867 J. B. von Schweitzer, der Redakteur des Vereinsorgans „Der Sozialdemokrat" an die Spitze des Vereins. Der Einfluß, welchen die Idee, die Arbeiter zur selbständigen Wahrung ihrer Interessen durch eine politische Partei zusammenzufassen, zunächst auf die Beteiligten ausübte, was nur sehr gering. Auf den Generalversammlungen des Allgemeinen deutschen Arbeitervereins finden wir in den ersten Jahren nur wenige tausende Arbeiter aus verschiedenen Teilen Deutschlands vertreten.

Freilich waren nicht alle, welche die selbständige Vertretung der Arbeiterklasse und die vollständige Umgestaltung der wirtschaftlichen Grundlagen der Gesellschaft auf ihre Fahne geschrieben hatten, im Allgemeinen deutschen Arbeiterverein organisiert; seine Miglieder erstreckten sich vornehmlich auf Norddeutschland und das Rheinland, während die sächsischen und süddeutschen Arbeiter sich vorzugsweise in den sächsischen und süddeutschen Arbeitervereinen organisierten, die sich zunächst noch als zugehörig zur sächsischen und süddeutschen Volkspartei betrachteten, aber durch die natürliche Entwicklung der Dinge ebenfalls auf den Boden gedrängt wurden, auf dem der Allgemeine deutsche Arbeiterverein stand: die selbständige politische Vertretung der Arbeiterklasse zu fordern und darzustellen. Auf dem fünften Vereinstag der deutschen Arbeitervereine vom 5. bis 7. September 1868 in Nürnberg wurde in Erwägung,

„daß alle auf die ökonomische Emanzipation gerichteten Anstrengungen bisher an dem Mangel der Solidarität (Vereinigung) zwischen den vielfachen Zweigen der Arbeit jeden Landes und dem Nichtvorhandensein eines brüderlichen Bandes der Einheit zwischen den arbeitenden Klassen der verschiedenen Länder gescheitert sind; daß die Emanzipation der Arbeit weder ein lokales, noch ein nationales, sondern ein soziales Problem (Aufgabe) ist, welches alle Länder umfaßt, in denen es moderne Gesellschaft gibt, und dessen Lösung von der praktischen und theoretischen Mitwirkung der vorgeschrittenen Länder abhängt",

der Anschluß an die Bestrebungen der Internationalen Arbeiterassoziation beschlossen. Gleichzeitig gelangte nach lebhaften Auseinandersetzungen mit 69 gegen 46 Stimmen folgendes Programm zur Annahme:

Der zu Nürnberg versammelte fünfte deutsche Arbeitervereinstag erklärt in nachstehenden Punkten seine Übereinstimmung mit dem Programm der Internationalen Arbeiterassoziation:

---

[1]) Die Gründung der deutschen Sozialdemokratie.

1. Die Emanzipation (Befreiung der arbeitenden Klassen) muß durch die arbeitenden Klassen selbst erkämpft werden. Der Kampf für die Emanzipation der arbeitenden Klassen ist nicht ein Kampf für Klassenprivilegien und Monopole, sondern für gleiche Rechte und gleiche Pflichten und für die Abschaffung aller Klassenherrschaft.

2. Die ökonomische Abhängigkeit des Mannes der Arbeit von dem Monopolisten (dem ausschließlichen Besitzer) der Arbeitswerkzeuge bildet die Grundlage der Knechtschaft in jeder Form, des sozialen Elends, der geistigen Herabwürdigung und der politischen Abhängigkeit.

3. Die politische Freiheit ist die unentbehrliche Vorbedingung zur ökonomischen Befreiung der arbeitenden Klassen. Die soziale Frage ist mithin untrennbar von der politischen, ihre Lösung durch diese bedingt und nur möglich im demokratischen Staat.

Zum Präsidenten wurde August Bebel gewählt.

Beide Richtungen der Arbeiterbewegung hatten sich bereits an den Wahlen zum konstituierenden Reichstag im Februar 1867 und zum norddeutschen Reichstag im August 1867 beteiligt. Bei den Wahlen zum konstituierenden Reichstag entfielen auf den Allgemeinen deutschen Arbeiterverein rund 40 000 Stimmen, ohne daß es ihm gelang, ein Mandat zu erobern, während die sächsische Volkspartei, deren Kern die sächsischen Arbeitervereine bildeten, und die sich am 19. August 1866 in Chemnitz konstituiert hatte, mit etwa 18 000 Wählerstimmen in Glauchau-Meerane Bebel und in Zwickau-Crimmitschau Schraps, beide allerdings erst in der Stichwahl, durchbrachte. Bei den Wahlen zum norddeutschen Reichstag wurden 7 Kandidaten der Arbeiterpartei gewählt, und zwar für den Allgemeinen deutschen Arbeiterverein von Schweitzer in Elberfeld-Barmen und Reincke in Lennep-Mettmann, für die sächsischen Arbeitervereine Bebel in Glauchau-Meerane, Schraps in Zwickau-Crimmitschau, Wilhelm Liebknecht in Stollberg-Schneeberg, Dr. Götz in Leipzig-Land und Försterling in Chemnitz. Auf den Streit zwischen beiden Richtungen einzugehen würde zu weit führen. Man kann die Differenzpunkte in Anlehnung an Mehring[2]) wohl am besten so präzisieren, daß, nachdem in der Schlacht bei Königgrätz die eisernen Würfel zugunsten Preußens gefallen waren, der Allgemeine deutsche Arbeiterverein die nunmehr geschaffene Sachlage annahm, nicht mit irgendwelcher Anerkennung, geschweige denn Begeisterung, sondern als den Abschluß einer historischen Entwicklung, die sich nicht mehr rückgängig machen lasse, die auch das Proletariat annehmen müsse, nicht als einen Boden, auf dem es sich einrichten könne, sondern als einen Platz, von dem aus es nunmehr den Kampf um seine Emanzipation führen müsse, wohingegen die sächsische Volkspartei die durch den Krieg geschaffenen Zustände unversöhnlich zu bekämpfen, die groß-deutsch-demokratische Einheitstendenz ungeschmälert aufrechtzuerhalten und die Zusammenberufung eines konstituierenden Parlaments zu erstreben beschloß, das von allen deutschen Staaten mit Einschluß Deutsch-Österreichs zu beschicken sei. In diesem Beschluß lag nach Mehring der Schwerpunkt des Chemnitzer Programms, das sich in seinen politisch sozialen Forderungen sonst nahe mit dem Programm des Allgemeinen deutschen Arbeitervereins berührte, wenn es auch nicht so prinzipiell sozialistisch war.

Mit dem Verhalten Schweitzers unzufrieden, erließen hervorragende Mitglieder des Allgemeinen deutschen Arbeitervereins, darunter Wilhelm Bracke, Wilhelm Klees und Theodor York am 22. Juni 1869 einen Aufruf zur Beschickung eines großen allgemeinen Kongresses zur wirklichen Vereinigung aller Sozialdemokraten Deutschlands. Wie Bebel in seinen Lebenserinnerungen mitteilt, hatten auch er und Liebknecht an der Besprechung, die der Veröffentlichung des Aufrufs voranging, mitgewirkt; die beiden unbestrittenen Führer der späteren sozialdemokratischen Partei Deutschlands haben also schon damals alles zur Einigung der Arbeiter getan. Vierzehn Tage später erschien ein zweiter Aufruf von Sozialisten der verschiedensten Richtung mit der Ankündigung, daß der Einigungskongreß am 7. August 1869 in Eisenach zusammentreten werde. Hier wurde am 8. August 1869 die Gründung der sozialdemokratischen Arbeiterpartei mit einem Programm beschlossen, welches als Ziel die Einrichtung des freien Volksstaates hinstellte und folgende Grundsätze proklamierte:

1. Die heutigen politischen und sozialen Zustände sind im höchsten Grade ungerecht und daher mit der größten Energie zu bekämpfen.

---

[2]) Die Gründung der deutschen Sozialdemokratie.

2. Der Kampf für die Befreiung der arbeitenden Klassen ist nicht ein Kampf für Klassenprivilegien und Vorrechte, sondern für gleiche Rechte und gleiche Pflichten und für die Abschaffung aller Klassenherrschaft.

3. Die ökonomische Abhängigkeit des Arbeiters von dem Kapitalisten bildet die Grundlage der Knechtschaft in jeder Form, und es erstrebt deshalb die sozialdemokratische Partei unter Abschaffung der jetzigen Produktionsweise (Lohnsystem) durch genossenschaftliche Arbeit den vollen Arbeitsertrag für jeden Arbeiter.

4. Die politische Freiheit ist die unentbehrlichste Vorbedingung zur ökonomischen Befreiung der arbeitenden Klassen. Die soziale Frage ist mithin unzertrennbar von der politischen, ihre Lösung durch diese bedingt und nur möglich im demokratischen Staat.

5. In Erwägung, daß die politische und ökonomische Befreiung der Arbeiterklasse nur möglich ist, wenn diese gemeinsam und einheitlich den Kampf führt, gibt sich die sozialdemokratische Arbeiterpartei eine einheitliche Organisation, welche es aber auch jedem einzelnen ermöglicht, seinen Einfluß für das Wohl der Gesamtheit geltend zu machen.

6. In Erwägung, daß die Befreiung der Arbeit weder eine lokale noch nationale, sondern eine soziale Aufgabe ist, welche alle Länder, in denen es moderne Gesellschaft gibt, umfaßt, betrachtet sich die sozialdemokratische Arbeiterpartei, soweit es die Vereinsgesetze gestatten, als Zweig der Internationalen Arbeiter-Assoziation, sich deren Bestrebungen anschließend.

Organ der Partei wurde der „Volksstaat“, das bis dahin von Wilhelm Liebknecht redigierte „Demokratische Wochenblatt“.

Auf die Dauer konnten die beiden Gruppen nicht getrennt bleiben, die Gegensätze, die zum Teil in Personen begründet waren, mußten sich abschleifen, und die Verfolgungen der Regierung, die sich in gleicher Weise gegen die Lassalleaner wie gegen die Eisenacher richteten, taten das übrige zur Annäherung. Von Schweitzer hatte, nachdem der „Sozialdemokrat“ am 30. April 1871 eingegangen war, am 30. Juni desselben Jahres das Präsidium des Allgemeinen deutschen Arbeitervereins niedergelegt. Bald darauf trat er aus dem Verein aus, die Erbitterung gegen ihn nahm solche Dimensionen an, daß eine am 22. Mai 1872 in Berlin abgehaltene Generalversammlung ihn als Regierungsagenten hinstellte, der die Arbeiterbewegung zu spalten und aufzuhalten gesucht habe, und den Beschluß faßte, ihn gegebenenfalls nicht wieder in den Verein aufzunehmen. Unter seinem Nachfolger Wilhelm Hasenclever hörten die Kämpfe mit den Eisenachern zunächst noch nicht auf. Aber politische Differenzpunkte zwischen den beiden Gruppen bestanden so gut wie nicht mehr, an Stärke waren sie fast gleich, und so konnte denn — gefördert durch die Ära Tessendorf, des Berliner Staatsanwalts, der im Sommer 1874 die vorläufige Schließung sowohl des Allgemeinen deutschen Arbeitervereins als auch der Berliner Mitgliedschaft der Eisenacher Partei verfügte — der endliche Zusammenschluß nur noch eine Frage der Zeit sein. Während die Frankfurter Generalversammlung des Allgemeinen deutschen Arbeitervereins 1873 über einen Antrag auf Anbahnung einer Vereinigung der beiden Fraktionen mit allen gegen die zwei Stimmen der Antragsteller zur Tagesordnung übergegangen war, stimmten auf der Generalversammlung zu Hannover im Jahre 1874 bereits 19 von 69 Delegierten für einen Antrag, der die Notwendigkeit einer Vereinigung aller sozialdemokratischen Arbeiter Deutschlands betont, wenn er auch von bestimmten Vorschlägen absah, solange nicht „der Kongreß der Eisenacher konstatiert, daß auch er eine Einigung aufrichtig anstrebt“. Nachdem dann der Kongreß der Eisenacher in Koburg (18.—21. Juli 1874) erklärt hatte, daß er der Einigung der beiden deutschen Arbeiterfraktionen geneigt sei, bot im Herbst desselben Jahres Wilhelm Tölcke namens des Allgemeinen deutschen Arbeitervereins den Eisenachern die Hand zur Versöhnung, und so trat denn nach vertraulichen Vorbesprechungen und nach Veröffentlichung eines Programm- und Organisationsentwurfs vom 22.—27. Mai 1875 der Vereinigungskongreß in Gotha zusammen. Das hier beschlossene Programm lautet in seinem grundsätzlichen Teile:

1. Die Arbeit ist die Quelle alles Reichtums und aller Kultur, und da allgemein nutzbringende Arbeit nur durch die Gesellschaft möglich ist, so gehört der Gesellschaft, d. h. allen ihren Gliedern, das gesamte Arbeitsprodukt, bei allgemeiner Arbeitspflicht, nach gleichem Recht, jedem nach seinen vernunftgemäßen Bedürfnissen.

In der heutigen Gesellschaft sind die Arbeitsmittel Monopol der Kapitalistenklasse; die hierdurch bedingte Abhängigkeit der Arbeiterklasse ist die Ursache des Elends und der Knechtschaft in allen Formen.

Die Befreiung der Arbeit erfordert die Verwandlung der Arbeitsmittel in Gemeingut der Gesellschaft und die genossenschaftliche Regelung der Gesamtarbeit mit gemeinnütziger Verwendung und gerechter Verteilung des Arbeitsertrages.

Die Befreiung der Arbeit muß das Werk der Arbeiterklasse sein, der gegenüber alle anderen Klassen nur eine reaktionäre Masse sind.

2. Von diesen Grundsätzen ausgehend, erstrebt die sozialistische Arbeiterpartei Deutschlands mit allen gesetzlichen Mitteln den freien Staat und die sozialistische Gesellschaft, die Zerbrechung des ehernen Lohngesetzes durch Abschaffung des Systems der Lohnarbeit, die Aufhebung der Ausbeutung in jeder Gestalt, die Beseitigung aller sozialen und politischen Ungleichheit.

Die sozialistische Arbeiterpartei Deutschlands, obgleich zunächst im nationalen Rahmen wirkend, ist sich des internationalen Charakters der Arbeiterbewegung bewußt und entschlossen, alle Pflichten, welche derselbe den Arbeitern auferlegt, zu erfüllen, um die Verbrüderung aller Menschen zur Wahrheit zu machen.

Die sozialistische Arbeiterpartei Deutschlands fordert, um die Lösung der sozialen Frage anzubahnen, die Errichtung von sozialistischen Produktivgenossenschaften mit Staatshilfe unter der demokratischen Kontrolle des arbeitenden Volkes. Die Produktivgenossenschaften sind für Industrie und Ackerbau in solchem Umfange ins Leben zu rufen, daß aus ihnen die sozialistische Organisation der Gesamtarbeit entsteht.

Die Organisation der Partei wurde so gestaltet, daß an die Spitze ein fünfköpfiger Vorstand mit dem Sitz in Hamburg und eine siebengliedrige Kontrollkommission mit dem Sitz in Leipzig trat. In den Vorstand wurden drei Lassalleaner und zwei Eisenacher gewählt, und zwar Hasenclever als erster, Hartmann als zweiter Vorsitzender, Auer und Derossi als Schriftführer, Geib als Kassierer. Vorsitzender der Kontrollkommission wurde Bebel. In Konfliktsfällen zwischen beiden Körperschaften sollte ein Ausschuß von 18 Mitgliedern aus verschiedenen Orten Deutschlands die Entscheidung treffen. Die höchste Instanz bildete der Kongreß. Als offizielles Parteiorgan bestanden „Volksstaat“ und „Neuer Sozialdemokrat“ vorläufig nebeneinander; beide Blätter wurden auf dem nächsten Kongreß, der vom 19.—23. August 1876 gleichfalls in Gotha tagte, zu einem einheitlichen Organ „Vorwärts“ verschmolzen. Erscheinungsort des Blattes war Leipzig, zu Redakteuren wurden Liebknecht und Hasenclever ernannt. Im ganzen verfügte die Partei damals über 23 Blätter, von denen 2, die Berliner Freie Presse und das Hamburg-Atonaer Volksblatt, täglich erschienen. Bis zum nächsten Kongreß, der im Jahre 1877 wiederum in Gotha zusammentrat, hatte sich die Zahl der politischen Blätter auf 41 vermehrt, darunter 13 täglich erscheinende. Dazu kam das Unterhaltungsblatt „Neue Welt“, und am 1. Oktober 1877 erschien auch die erste Nummer einer wissenschaftlichen Parteizeitschrift unter dem Namen „Die Zukunft“.

Auch bei den Reichstagswahlen war die Zahl der für die Sozialdemokratie abgegebenen Stimmen und die Zahl der sozialdemokratischen Mandate von Jahr zu Jahr gestiegen. Als die vereinigte Partei zum erstenmal an die Wahlurne trat, am 10. Januar 1877, brachte sie es auf 493 000 Stimmen gegen 352 000 im Jahre 1874. Das bedeutet eine Vermehrung um 40%, während die Bevölkerungsziffer um noch nicht 4% und die Zahl der Wahlberechtigten nur um 4,7% gestiegen war. Mehr als der zwanzigste Teil aller Wahlberechtigten hatten ihre Stimmen für die Kandidaten der Sozialdemokratie abgegeben, von denen 7 im ersten, und 5 weitere im zweiten Wahlgang gewählt wurden. Bei der vorangegangenen Wahl hatte die Sozialdemokratie es nur auf 9 Mandate gebracht.

So waren alle Vorbedingungen für eine gedeihliche Weiterentwicklung der Partei gegeben, als plötzlich ein Ereignis eintrat, das die Entwicklung zwar nicht aufhalten konnte, ihr aber doch zunächst wenigstens schwere Hemmnisse in den Weg legte. Schon vor den Wahlen des Jahres 1877 hatte die Regierung beim Reichstage anläßlich der Reform des Strafgesetzbuches eine Gesetzesbestimmung beantragt, durch welche mit Gefängnis bedroht werden sollte, „wer in einer den öffentlichen Frieden gefährdenden Weise verschiedene Klassen der Bevölkerung gegeneinander öffentlich aufreizt oder wer in gleicher Weise die Institute der Ehe, der Familie und des Eigentums öffentlich durch Rede oder Schrift angreift“. Der Reichstag hatte die Bestimmung einmütig abgelehnt. Als nun am 11. Mai 1878 in Berlin Unter den Linden ein Klempnergeselle Hödel in dem Augenblick, als der Kaiser vorüberfuhr, einige Revolverschüsse abgab, die als ein Attentat gegen das Staatsoberhaupt ausgelegt wurden, benutzte Bismarck die Gelegenheit, dem Reichstage noch in demselben Monat einen „Gesetzentwurf zur Abwehr sozialdemokratischer Ausschreitungen“ zu unterbreiten, der neben anderen drakonischen Maßnahmen gegen die Sozialdemokratie dem Bundesrat die Ermächtigung geben sollte, Druckschriften und Vereine, welche die Ziele der Sozialdemokratie verfolgen, zu verbieten, der ferner der Polizei das Recht gab, Versammlungen zu verbieten oder aufzulösen, wenn Tatsachen vorliegen, welche die Annahme rechtfertigen,

daß sie Zielen der Sozialdemokratie dienen sollen. Das Gesetz sollte sofort in Kraft treten, seine Geltungsdauer war auf drei Jahre berechnet. Ob Hödel wirklich ein Attentat gegen Wilhelm I. beabsichtigt hatte, oder ob er nicht vielmehr, wie er behauptete, sich selbst hat erschießen wollen, um dadurch die Aufmerksamkeit des Kaisers auf das Elend der Massen zu lenken, bleibe dahingestellt. So viel ist aber sicher, daß er mit der sozialdemokratischen Partei nicht das allergeringste zu tun hatte, als Anhänger Stöckers vielmehr ein fanatischer Gegner der Sozialdemokratie war. Bei der Beratung des Gesetzentwurfs im Reichstage ließ die sozialdemokratische Fraktion durch den Mund Liebknechts folgende Erklärung abgeben:

„Der Versuch, die Tat eines Wahnwitzigen, noch ehe die gerichtliche Untersuchung geschlossen ist, zur Ausführung eines lange vorbereiteten Reaktionsstreichs zu benutzen, um die ‚moralische Urheberschaft' des noch unerwiesenen Mordattentats auf den deutschen Kaiser einer Partei aufzuwälzen, welche den Mord in jeder Form verurteilt und die wirtschaftliche und politische Entwicklung als von dem Willen einzelner Personen ganz unabhängig auffaßt, richtet sich selbst so vollständig in den Augen jedes vorurteilslosen Menschen, daß wir, die Vertreter der sozialdemokratischen Wähler Deutschlands, uns zu der Erklärung gedrungen fühlen:

Wir erachten es mit unserer Würde nicht vereinbar, an der Debatte des dem Reichstag heute vorliegenden Ausnahmegesetzes teilzunehmen und werden uns durch keinerlei Provokationen, von welcher Seite sie kommen mögen, in diesem Entschluß erschüttern lassen. Wohl aber werden wir uns an der Abstimmung beteiligen, weil wir es für unsere Pflicht halten, zur Verhütung eines beispiellosen Attentats auf die Volksfreiheit das unsrige beizutragen, indem wir unsere Stimmen in die Wagschale werfen. Falle die Entscheidung des Reichstages aus, wie sie wolle, die deutsche Sozialdemokratie, an Kampf und Verfolgung gewöhnt, blickt weiteren Kämpfen mit jener zuversichtlichen Ruhe entgegen, die das Bewußtsein einer guten und unbesiegbaren Sache verleiht."

Der Gesetzentwurf fand nicht die Zustimmung des Reichstages, er wurde am 24. Mai 1878 gegen die Stimmen der Konservativen und der beiden Nationalliberalen Beseler und von Treitschke abgelehnt. Wenige Tage darauf, am 2. Juni, erfolgte das Attentat Nobilings auf den deutschen Kaiser. Obwohl Nobiling in der Sozialdemokratie vollständig unbekannt war und den sogenannten besten Kreisen angehörte, und obwohl man niemals erfahren hat, was ihn zu dem Attentat veranlaßte, machte Bismarck auch für dies Attentat ohne weiteres die Sozialdemokratie verantwortlich. Der Reichstag, der sich seinen Bestrebungen nicht willfährig genug gezeigt hatte, wurde unbekümmert darum, daß sich jetzt auch die nationalliberalen Abgeordneten und die nationalliberale Presse für ein Ausnahmegesetz erklärten, am 11. Juni aufgelöst und die Neuwahlen auf den 30. Juli festgesetzt. Trotz eines mit beispielloser Verhetzung gegen die Sozialdemokraten geführten Wahlkampfes — wurden doch die Sozialdemokraten mit den verruchtesten Mördern auf eine Stufe gestellt — erlitt die Partei doch nur eine geringe Einbuße an Stimmen, die Zahl derselben sank von 493 000 auf 437 000 und die Zahl der Mandate von 12 auf 9. Im übrigen wies der neue Reichstag in seiner Zusammensetzung eine solche Veränderung auf, daß Bismarck erreicht hatte, was er wollte; er konnte je nachdem eine konservativ-nationalliberale oder eine konservativ-ultramontane Mehrheit bilden. Sofort bei seinem Zusammentritt legte die Regierung dem Reichstage den Entwurf eines „Gesetzes gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie" vor, der an Schärfe den abgelehnten Entwurf weit übertraf. Verlangte er doch das Verbot von Vereinen, welche durch sozialdemokratische, sozialistische oder kommunistische Bestrebungen den Umsturz der bestehenden Staats- und Gesellschaftsordnung bezwecken! Des weiteren sah er die Auflösung aller sozialdemokratischen Versammlungen, ja sogar von vornherein ihr Verbot vor, und ebenso das Verbot aller sozialdemokratischen Schriften. Auf die Übertretung des Gesetzes stand schwere Strafe. Das schlimmste aber war, daß nach dem Entwurf die Verhängung des kleinen Belagerungszustandes und in Verbindung damit die Ausweisung sozialdemokratischer Agitatoren zulässig war. Der Entwurf wurde mit unwesentlichen Änderungen und unter Beschränkung seiner Geltungsdauer auf $2^1/_2$ Jahre mit 221 gegen 149 Stimmen am 19. Oktober 1878 angenommen und bereits 2 Tage darauf, am 21. Oktober, als Gesetz verkündet.

Zwölf Jahre lang hat die deutsche Sozialdemokratie unter dem Ausnahmegesetz gestanden, das zwar ursprünglich nur bis zum 31. März 1881 Geltung hatte, dann aber von Periode zu Periode verlängert wurde. Eine Zeit der schwersten Verfolgungen brach über die Partei und ihre Mitglieder herein, fast die gesamte sozialistische Literatur wurde unterdrückt, Versammlungen wurden planmäßig verboten, Vereine sowohl politischer als gewerkschaftlicher Art wurden aufgelöst, über Berlin und andere Großstädte wurde der Belagerungszustand verhängt. Zahllos waren die

Ausweisungen, unerhört hart die Bestrafungen, kurz und gut, das Gesetz wurde in der denkbar schärfsten Form ausgelegt, Tausende von Existenzen wurden vernichtet. In folgenden Zahlen spiegelt sich die Leidensgeschichte der Sozialdemokratie unter dem Ausnahmegesetz wieder: Nach einer ungefähren Statistik waren unter dem Sozialistengesetze 1300 periodische oder nichtperiodische Druckschriften und 332 Arbeiterorganisationen der einen oder anderen Art verboten worden. Ausweisungen aus den Belagerungsgebieten waren gegen 900 erfolgt, von denen über 500 die Ernährer von Familien betroffen hatten; auf Berlin fielen 293, auf Hamburg 311, auf Leipzig 164, auf Frankfurt 71, auf Stettin 53, auf Spremberg 1; in Offenbach hatte sich die hessische Regierung an der Ausweisung nicht ortsangehöriger Reichsbürger genügen lassen. Die Höhe gerichtlich verhängter Freiheitsstrafen belief sich auf etwa 1000 Jahre, die sich auf 1500 Personen verteilten. Mehring[3]), dem wir diese Angaben entnehmen, fügt hinzu: ,,Wenn alle diese Ziffern noch nicht entfernt an die Wirklichkeit heranreichten, so gaben sie auch an und für sich nur ein ganz ungenügendes Bild von der Fülle des vernichteten Menschenglückes und Menschenlebens, von den zahllosen Märtyrern, die durch kapitalistische oder polizistische Drangsalierungen von ihrem armen Herde vertrieben, ins Elend der Verbannung gejagt, in ein frühes Grab gestürzt worden waren.“

Der Schlag traf die Partei unvorbereitet, aber schon nach einem Jahre hatte sie sich so weit wieder erholt, daß sie im Auslande ein Blatt ,,Sozialdemokrat“ ins Leben rufen konnte, dessen erste Nummer am 28. September 1879 in Zürich erschien. Im Jahre 1888 wurde die Redaktion, da die Leiter des Blattes infolge des Drucks, den die deutsche Regierung auf die schweizerischen Behörden ausübte, aus der Schweiz ausgewiesen wurden, nach London verlegt. Die Verbreitung des ,,Sozialdemokrat“ war mit großen Gefahren verknüpft, Gefahren denen nur opfermütige und von der Heiligkeit ihrer Sache durchdrungene Männer sich zu unterziehen imstande sind. Mit allen Mitteln wurde der ,,Sozialdemokrat“ in Deutschland verfolgt, mit den schwersten Strafen wurde seine Verbreitung geahndet, aber ungeachtet aller Gefahren wurde er Woche für Woche über die Grenze geschmuggelt und mit einem wahren Heißhunger von den Parteigenossen verschlungen. Welcher Verbreitung sich das Blatt erfreute, erhellt am besten daraus, daß es nicht nur seine Herstellungskosten deckte, sondern noch reichliche Mittel zu Agitationszwecken abwarf. Auch sonst ließ es die Partei an der Herausgabe aufklärender Schriften über den Sozialismus nicht fehlen; besonders hervorzuheben ist die in Zürich erschienene ,,Sozialdemokratische Bibliothek“, eine Sammlung von Abhandlungen, die während des Ausnahmegesetzes und nachher ungeheuer viel zur Verbreitung sozialistischer Ideen unter den Arbeitern beigetragen haben.

Der erste Kongreß der Partei nach Erlaß des Sozialistengesetzes tagte vom 20.—23. August 1880 auf Schloß Wyden in der Nähe von Ossingen im Kanton Zürich. Der Ort der Tagung dieses sowie aller übrigen Kongresse unter dem Ausnahmegesetz blieb trotz der vorherigen Ankündigung, daß ein Kongreß abgehalten werde, stets tiefes Geheimnis, vor allem erfuhr die Polizei niemals etwas davon. Der wichtigste Beschluß des Wydener Kongresses, der von 56 Teilnehmern — in ihrer überwiegenden Mehrzahl aus Deutschland, aber auch Vertretern der deutschen Sozialisten in der Schweiz, in Frankreich und Belgien sowie von je zwei österreichischen und schweizerischen Parteigenossen — besucht war, war die Streichung des Wortes ,,gesetzlich“ aus dem zweiten Absatz des Gothaer Programms. Die Gegner der Sozialdemokratie und eine Reihe von Staatsanwälten zogen aus der Streichung dieses Wortes den Schluß, damit sei ausgesprochen, daß die Partei in Zukunft nur noch mit ungesetzlichen und revolutionären Mitteln ihre Ziele zu erstreben suchen werde. Auf dem Kongreß selbst wurde von den Rednern, welche für den Antrag sprachen, ausgeführt, daß es nach der Art und Weise, wie das Sozialistengesetz gehandhabt werde, einfach ein Widersinn wäre, das Wort ,,gesetzlich“ im Programm stehenzulassen. Die Partei sei tatsächlich außerhalb des Gesetzes gestellt und für vogelfrei erklärt, und was von der Partei ausgehe, werde verfolgt. Unter solchen Umständen sei die Erklärung, nur mit gesetzlichen Mitteln wirken zu wollen, entweder eine der Partei unwürdige Heuchelei oder aber, wenn man das Wort ernst nehmen wolle, ein Verzicht auf jede selbständige Aktion und sozialdemokratische Propaganda[4]).

[3]) Geschichte der deutschen Sozialdemokratie, Bd. 4.

[4]) Nach 10 Jahren, Material und Glossen zur Geschichte des Sozialistengesetzes.

Schon der nächste Kongreß (29. März bis 2. April 1883 in Kopenhagen) zeigte, daß die Partei die Schlappen, die ihr das Sozialistengesetz beigebracht hatte, überwunden hatte. Der dritte und letzte Kongreß unter dem Ausnahmegesetz (2. bis 6. Oktober 1887 in St. Gallen) beauftragte Auer, Bebel und Liebknecht mit der Durcharbeitung des Parteiprogramms. Der Entwurf sollte in allen seinen Teilen in der sozialistischen Presse zur Besprechung kommen, zur Abstimmung sollte der hieraus sich ergebende Entwurf auf dem nächsten Parteitage gelangen. Wie wenig sich die Sozialdemokratie durch die Verfolgungen und Drangsalierungen der Behörden entmutigen ließ, zeigt die Schlußrede des Vorsitzenden Paul Singer, der der festen Zuversicht Ausdruck gab, „daß die Partei in Deutschland trotz aller Bedrückungen unentwegt vorwärts marschieren werde, und daß keine Macht der Erde imstande sei, den befreienden Ideen der Spzialdemokratie sich mit Aussicht auf Erfolg entgegenzustellen". Das war nicht die Sprache von Besiegten, nicht die Sprache von Leuten, die vor dem Feinde kapitulieren, sondern die Sprache von Männern, die gewillt sind, den Kampf bis zu Ende zu führen.

Es liegt kein Grund vor, zu leugnen, daß die Partei im ersten Jahre des Ausnahmegesetzes vor dem Zusammenbruch stand, daß es einer Riesenarbeit und großer Hingebung bedurft hat, um sie wieder aufzurichten. Aber die Mühe, deren sich so mancher brave Parteigenosse unterzog, wurde herrlich belohnt, fester und fester schlossen sich die Reihen der überzeugten Sozialdemokraten, und sobald man sich von dem ersten Schreck erholt hatte, stiegen auch wieder die bei den Reichstagswahlen abgegebenen Stimmen, die bei der ersten Wahl unter dem Ausnahmegesetz im Jahre 1881 auf 312 000 gesunken waren. Man darf aber nicht vergessen, daß die Wahlbeteiligung eine verhältnismäßig schwache war, und daß zweifellos ein Teil der für den Sozialismus bereits gewonnenen Arbeiter durch die beständigen Verfolgungen und fortgesetzten Drohungen eingeschüchtert wurden und deshalb von der Wahlurne fernblieben. Trotz des Stimmenrückgangs errang die Partei im Jahre 1881 13 Mandate, allerdings erst in den Stichwahlen, von denen eins unbesetzt bleiben mußte, da Liebknecht doppelt gewählt war und in der Nachwahl das Mandat für Mainz verlorenging. Glänzend war der Wahlsieg im Jahre 1884, wo es die Sozialdemokratie auf 550 000 Stimmen und 24 Mandate brachte, von denen sie neun sofort in der Hauptwahl eroberte. Bei den Septennatswahlen des Jahres 1887 stieg die Stimmenzahl auf 763 000, aber trotzdem verlor die Partei mehr als die Hälfte ihrer Mandate, sie brachte in der Hauptwahl nur sechs und in den Stichwahlen nur fünf Kandidaten durch.

Inzwischen war das Sozialistengesetz wiederholt, zuletzt bis zum 30. September 1890 verlängert worden. Im Winter 1889/90 verlangte Bismarck vom Reichstage das Erlöschen des Gesetzes als Ausnahmegesetz und seine Umgestaltung zu einem dauernden ordentlichen Gesetze. Die Mehrheit des Reichstages war bereit, ihm zu folgen, doch verlangten die Nationalliberalen gewisse Milderungen, vor allem die Streichung der Ausweisungsbefugnis der Polizei. Hierfür waren die Konservativen nicht zu haben, sie stimmten, da die Nationalliberalen in der zweiten Lesung ihren Willen durchgesetzt hatten, nunmehr gegen das ganze Gesetz, das somit am 25. Januar 1890 abgelehnt wurde. Bei den Wahlen, die bald darauf, am 20. Februar 1890 stattfanden, erwies sich die Sozialdemokratie als stärkste politische Partei Deutschlands. Der Erfolg kam selbst den Parteigenossen überraschend, die Stimmenzahl hatte sich fast verdoppelt, sie war von 763 000 auf 1 427 000 emporgeschnellt und betrug 14,1% aller Wahlberechtigten. Ja, von denen, die ihr Wahlrecht ausgeübt hatten, hatten sogar 19,7%, fast der fünfte Teil, für die sozialdemokratischen Kandidaten gestimmt. Die Zahl der errungenen Mandate allerdings stand zu der Stimmenzahl in keinem Verhältnis, denn während das Zentrum mit 1 340 000 Stimmen 106 Mandate erhielt und auf die beiden konservativen Parteien mit 1 370 000 Stimmen 95 Mandate entfielen, wurden die fast $1\frac{1}{2}$ Millionen sozialdemokratischen Wähler nur durch 35 Abgeordnete vertreten, von denen 20 ohne Stichwahl den Sieg errangen. Vier Wochen nach den Wahlen, am 20. März 1890, reichte Bismarck sein Entlassungsgesuch ein, und an eine Verlängerung des Sozialistengesetzes dachte niemand mehr, so daß es im September 1890 ohne weiteres erlosch.

Während der nächsten zwei Jahrzehnte zeigte die Sozialdemokratie ein gleichmäßiges unaufhaltsames Fortschreiten. Im Jahre 1893 errang sie bei der 1 787 000 Stimmen 44, im Jahre 1898 bei 2 107 000 Stimmen 56 und im Jahre 1903 bei mehr als 3 Millionen Stimmen 81 Mandate,

davon 56 sogleich in der Hauptwahl. Im Jahre 1907 sank die Zahl ihrer Mandate zwar auf 43, aber die Zahl der für die Partei abgegebenen Stimmen war auf $3^1/_4$ Millionen gestiegen, die Kandidaten der Sozialdemokratie hatten mehr Stimmen auf sich vereinigt als die irgendeiner anderen Partei. Allerdings war die Stimmenzunahme nicht eine so große wie in früheren Jahren, aber die Niederlage von 1907, wenn man in dem Wahlausfall durchaus eine Niederlage erblicken will, wurde reichlich wettgemacht durch die Erfolge bei den Nachwahlen, wo es der Sozialdemokratie gelang, eine Reihe von Kreise zu erobern, die noch niemals in ihrem Besitz gewesen waren, und durch das Resultat der Wahlen zum Preußischen Landtag im Jahre 1908, wo zum erstenmal Vertreter der Sozialdemokratie in das Preußische Abgeordnetenhaus einzogen. Mehr als ausgeglichen wurde der Mißerfolg von 1907 bei den Wahlen des Jahres 1912, den letzten Reichstagswahlen vor dem Zusammenbruch Deutschlands, wo die Sozialdemokratie mit 110 Abgeordneten, die $4^1/_4$ Millionen Stimmen auf sich vereinigt hatten, als stärkste Partei in den Reichstag zog. Auch die Wahlen zu den gesetzgebenden Körperschaften in anderen Bundesstaaten fielen recht günstig aus.

An Versuchen zur Unterdrückung der Sozialdemokratie hat es auch nach dem Fall des Sozialistengesetzes nicht gefehlt, nur glaubte man jetzt auf Grund des gemeinen Rechtes vorgehen zu sollen. Der erste Versuch dieser Art war die dem Reichstage im Jahre 1894 unterbreitete Umsturzvorlage, zu deren Begründung der damalige Reichskanzler Fürst Hohenlohe ausführte: „Ob das Ausnahmegesetz gute oder geringe Wirkung gehabt hat, lasse ich dahingestellt. Man hat es wieder fallen lassen, und die gegen die Monarchie, die Religion und alle Grundlagen unserer Staats- und Gesellschaftsordnung gerichteten Bestrebungen konnten ungehindert ihren Fortgang nehmen; dem kann der Staat nicht untätig zusehen. Wir suchen die Abhilfe nicht in einem Ausnahmegesetz, aber in einer Verschärfung und Ergänzung der Bestimmungen des gemeinen Rechts.“ Der Reichstag lehnte die Vorlage ab. Der nächste gesetzgeberische Versuch war die sogenannte Zuchthausvorlage, die dem Reichstage am 1. Juni 1899 unterbreitet wurde, aber gleichfalls nicht die Zustimmung der Mehrheit fand. Schon vorher war der Versuch der preußischen Regierung im Jahre 1897, das damalige preußische Vereinsgesetz zu verschärfen und es zu einem Kampfgesetz gegen die Sozialdemokratie zu gestalten, gescheitert. Ja, noch unmittelbar vor Ausbruch des Weltkrieges trug sich die Regierung mit dem Gedanken eines gesetzlichen Verbots des Streikrechts für die Arbeiter bestimmter Betriebe und einer Verschärfung gewisser Bestimmungen des Strafgesetzbuches, die einem Ausnahmegesetz verzweifelt ähnlich waren.

Über die Entwicklung der Sozialdemokratie seit dem Fall des Sozialistengesetzes geben Auskunft die Berichte, die der Parteivorstand alljährlich an den Parteitag erstattet. Auf dem ersten Parteitag zu Halle 1890 konstituierte sich die Partei als „Sozialdemokratische Partei Deutschlands“. Auf dem Erfurter Parteitag 1891 schuf sie sich ihr Programm, das bis zum heutigen Tage unverändert geblieben ist, das sogenannte Erfurter Programm, dessen prinzipiellen Teil wir im Wortlaut folgen lassen:

Die ökonomische Entwicklung der bürgerlichen Gesellschaft führt mit Naturnotwendigkeit zum Untergang des Kleinbetriebes, dessen Grundlage das Privateigentum des Arbeiters an seinen Produktionsmitteln bildet. Sie trennt den Arbeiter von seinen Produktionsmitteln und verwandelt ihn in einen besitzlosen Proletarier, indes die Produktionsmittel das Monopol einer verhältnismäßig kleinen Zahl von Kapitalisten und Großgrundbesitzern werden.

Hand in Hand mit dieser Monopolisierung der Produktionsmittel geht die Verdrängung der zersplitterten Kleinbetriebe durch kolossale Großbetriebe, geht die Entwicklung des Werkzeugs zur Maschine, geht ein riesenhaftes Wachstum der Produktivität der menschlichen Arbeit. Aber alle Vorteile dieser Umwandlung werden von den Kapitalisten und Großgrundbesitzern monopolisiert. Für das Proletariat und die versinkenden Mittelschichten — Kleinbürger, Bauern — bedeutet sie wachsende Zunahme der Unsicherheit ihrer Existenz, des Elends, des Drucks, der Knechtung, der Erniedrigung, der Ausbeutung.

Immer größer wird die Zahl der Proletarier, immer massenhafter die Armee der überschüssigen Arbeiter, immer schroffer der Gegensatz zwischen Ausbeutern und Ausgebeuteten, immer erbitterter der Klassenkampf zwischen Bourgeoisie und Proletariat, der die moderne Gesellschaft in zwei feindliche Heerlager trennt und das gemeinsame Merkmal aller Industrieländer ist.

Der Abgrund zwischen Besitzenden und Besitzlosen wird noch erweitert durch die im Wesen der kapitalistischen Produktionsweise begründeten Krisen, die immer umfangreicher und verheerender werden, die allgemeine Unsicherheit zum Normalzustand der Gesellschaft erheben und den Beweis liefern, daß die Produktiv-

kräfte der heutigen Gesellschaft über den Kopf gewachsen sind, daß das Privateigentum an Produktionsmitteln unvereinbar geworden ist mit deren zweckentsprechender Anwendung und voller Entwicklung.

Das Privateigentum an Produktionsmitteln, welches ehedem das Mittel war, dem Produzenten das Eigentum an seinem Produkt zu sichern, ist heute zum Mittel geworden, Bauern, Handwerker und Kleinhändler zu expropriieren und die Nichtarbeiter — Kapitalisten, Großgrundbesitzer — in den Besitz des Produkts der Arbeiter zu setzen. Nur die Verwandlung des kapitalistischen Privateigentums an Produktionsmitteln — Grund und Boden, Gruben und Bergwerke, Rohstoffe, Werkzeuge, Maschinen, Verkehrsmittel — in gesellschaftliches Eigentum, und die Umwandlung der Warenproduktion in sozialistische, für und durch die Gesellschaft betriebene Produktion kann es bewirken, daß der Großbetrieb und die stets wachsende Ertragsfähigkeit der gesellschaftlichen Arbeit für die bisher ausgebeuteten Klassen aus einer Quelle des Elends und der Unterdrückung zu einer Quelle der höchsten Wohlfahrt und allseitiger harmonischer Vervollkommnung werde.

Diese gesellschaftliche Umwandlung bedeutet die Befreiung nicht bloß des Proletariats, sondern des gesamten Menschengeschlechts, das unter den heutigen Zuständen leidet. Aber sie kann nur das Werk der Arbeiterklasse sein, weil alle anderen Klassen, trotz der Interessenstreitigkeiten unter sich, auf dem Boden des Privateigentums an Produktionsmitteln stehen und die Erhaltung der Grundlagen der heutigen Gesellschaft zum gemeinsamen Ziel haben.

Der Kampf der Arbeiterklasse gegen die kapitalistische Ausbeutung ist notwendigerweise ein politischer Kampf. Die Arbeiterklasse kann ihre ökonomischen Kämpfe nicht führen und ihre ökonomische Organisation nicht entwickeln ohne politische Rechte. Sie kann den Übergang der Produktionsmittel in den Besitz der Gesamtheit nicht bewirken, ohne in den Besitz der politischen Macht gekommen zu sein.

Diesen Kampf der Arbeiterklasse zu einem bewußten und einheitlichen zu gestalten und ihm sein naturnotwendiges Ziel zu weisen — das ist die Aufgabe der sozialdemokratischen Partei.

Die Interessen der Arbeiterklasse sind in allen Ländern mit kapitalistischer Produktionsweise die gleichen. Mit der Ausdehnung des Weltverkehrs und der Produktion für den Weltmarkt wird die Lage der Arbeiter eines jeden Landes immer abhängiger von der Lage der Arbeiter in den anderen Ländern. Die Befreiung der Arbeiterklasse ist also ein Werk, an dem die Arbeiter aller Kulturländer gleichmäßig beteiligt sind. In dieser Erkenntnis fühlt und erklärt die sozialdemokratische Partei Deutschlands sich eins mit den klassenbewußten Arbeitern aller übrigen Länder.

Die sozialdemokratische Partei Deutschlands kämpft also nicht für neue Klassenprivilegien und Vorrechte, sondern für die Abschaffung der Klassenherrschaft und der Klassen selbst und für gleiche Rechte und gleiche Pflichten aller ohne Unterschied des Geschlechts und der Abstammung. Von diesen Anschauungen ausgehend, bekämpft sie in der heutigen Gesellschaft nicht bloß die Ausbeutung und Unterdrückung der Lohnarbeiter, sondern jede Art der Ausbeutung und Unterdrückung, richte sie sich gegen eine Klasse, eine Partei, ein Geschlecht oder eine Rasse.

Von Fragen, die die weiteren Parteitage beschäftigten, seien genannt der Staatssozialismus, die Stellung der Sozialdemokratie zur Gerwerkschaftsbewegung, die Agrarfrage, die Frauenfrage, die Frage der Beteiligung an den preußischen Landtagswahlen, die Zoll- und Handelspolitik, die Grundanschauungen und die taktische Stellungnahme der Partei, eine Frage, deren Erörterung durch das Auftreten der Revisionisten notwendig wurde, ferner die Frage der Weltpolitik, der Arbeiterversicherung, der Kommunalpolitik, des politischen Massenstreiks, der Volksregierung, der Sozialpolitik, die Genossenschaftsfrage, die Alkoholfrage, die Steuerfrage und die Frage der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Vom Jahre 1900 ab haben auch wiederholt besondere Frauenkonferenzen getagt, die letzte im Jahre 1919 in Weimar. Die Protokolle über die Parteitage, über die Landesversammlungen der Sozialdemokraten in den einzelnen Bundesstaaten, über die Konferenzen der sozialdemokratischen Gemeindevertreter bieten ein Bild von dem regen Leben, das in der Partei herrscht.

Getreu ihren Grundsätzen, betätigt sich die Sozialdemokratie auch auf internationalem Gebiet. Auf den internationalen Arbeiter- und Sozialistenkongressen war sie vertreten und hat regen Anteil an den Verhandlungen genommen, und auch durch den Weltkrieg und die sich daran schließenden Ereignisse hat sie sich nicht abhalten lassen, immer und immer wieder ihren internationalen Charakter zu betonen, international nicht im Sinne von antinational, wie ihre Gegner so gern glauben machen wollen, sondern in dem Sinne der Verbrüderung und der Zusammengehörigkeit der Proletarier aller Länder und des gemeinsamen Wirkens für die Anbahnung friedlicher Beziehungen zwischen den verschiedenen Nationen.

Der Weltkrieg hat die ruhige und stete Entwicklung der deutschen Sozialdemokratie unterbrochen und letzten Endes zu ihrer Spaltung in Bruderparteien geführt, die, anstatt wie es ihr Programm vorschreibt, gemeinsam für die Befreiung der Arbeiter zu kämpfen, sich selbst gegenseitig auf das heftigste befehden. Die Zustimmung der Reichstagsfraktion zu den Kriegskrediten

stieß nicht nur bei einem Teil der Anhänger der Partei im Lande, sondern auch bei einer Anzahl von Fraktionsmitgliedern auf lebhaften Widerspruch. Beschränkte man sich auch zunächst auf eine bloße Kritik, die allerdings vielfach über den durch die Rücksichten auf das Parteiinteresse gebotenen Rahmen weit hinausging, so ging man doch im weiteren Verlauf zur offenen Opposition gegen Parteileitung und Reichstagsfraktion über und schreckte letzten Endes auch nicht vor einer Zersplitterung der gesamten Arbeiterbewegung zurück.

Während bis dahin — abgesehen von dem Abgeordneten Karl Liebknecht, dem sich später der Abgeordnete Rühle anschloß — auch die Gegner der Kriegskredite sich den Fraktionsbeschlüssen gefügt hatten, lehnten am 21. Dezember 1915 20 Mitglieder der sozialdemokratischen Reichstagsfraktion unter Führung des damaligen Parteivorsitzenden Hugo Haase entgegen dem Fraktionsbeschluß im Plenum des Reichstages die Kredite ab. Damit war der Anstoß zum Bruch mit den dissentierenden Elementen gegeben. Am 7. und 8. Januar 1916 traten Parteivorstand und Parteiausschuß zu einer Sitzung in Berlin zusammen und nahmen mit 28 gegen 11 Stimmen eine Entschließung an, in der es heißt:

Der Parteiausschuß, nach dem Statut der Partei berufen, über wichtige, die Gesamtpartei berührende Fragen ein Gutachten abzugeben, erklärt zu den Vorgängen in der Reichstagsfraktion und zu der Bewilligung der Kriegskredite:

Die Zustimmung der Fraktion zu den Kriegskrediten am 21. Dezember 1915 war wohlbegründet. Sie ist die folgerichtige Fortführung der am 4. August 1914 eingeleiteten Politik, deren Voraussetzungen auch heute noch gegeben sind. Die Gegner zeigen noch keinerlei Geneigtheit zum Frieden, beharren vielmehr auf ihrer Absicht, Deutschland und seine Verbündeten wirtschaftlich und militärisch niederzuwerfen.

Die Durchkreuzung der Politik unserer Fraktion durch das Vorgehen der zwanzig Fraktionsmitglieder, die entgegen dem Fraktionsbeschluß die Kredite ablehnten und eine besondere Erklärung abgaben, ist aufs schärfste zu verurteilen.

Diese Sonderaktion ist zugleich ein schroffer Bruch mit den besten Überlieferungen der Arbeiterbewegung und gefährdet die Einheit und Schlagkraft der Partei in bedrohlicher Weise. Sie ist nicht geeignet, die von der Gesamtfraktion unternommene Friedensaktion zu stärken, und dient den Interessen der Arbeiterklasse in keiner Richtung. Das Ergebnis des französischen Sozialistenkongresses ist dafür der denkbar durchschlagendste Beweis.

Insbesondere verdient das Verhalten des Genossen Haase die schärfste Mißbilligung. Indem Haase sich an dem Disziplinbruch beteiligte, hat er aufs neue und in noch schlimmerer Weise als durch das „Gebot der Stunde"[5]) gegen die Pflicht verstoßen, die ihm sein Amt als Vorsitzender der Parteiorganisation auferlegt.

Weiter stellt der Parteiausschuß fest, daß der „Vorwärts" seine Pflicht als Zentralorgan der Partei nicht erfüllt. Statt die Politik der Partei zu vertreten, fördert die Redaktion des „Vorwärts" die auf Parteizerrüttung gerichteten Bestrebungen. Damit verwirkt der „Vorwärts" jedes Recht, als Zentralorgan der deutschen Partei zu gelten.

Welche Schärfe der Streit angenommen hatte und wie tief die Gegensätze waren, ergibt sich aus der Erklärung, die der Vorwärts am 10. Januar 1916 als Antwort auf diese Entschließung veröffentlichte:

Über die Frage, ob und durch wen die Parteieinheit gefährdet wird, haben wir uns in letzter Zeit mehrfach und ausführlich geäußert. Wir verzichten daher auf eine erneute Widerlegung der in dem „Gutachten" des Parteiausschusses erhobenen Anklagen. Wir möchten nur betonen, daß die Vorwürfe, zumal bei der Schärfe ihres Tones, zu einer weiteren Verbitterung der Parteiauseinandersetzungen führen müssen. Das Gutachten des Parteiausschusses ist geradezu Öl ins Feuer.

Die Mißbilligung des Genossen Haase und der übrigen 19 Fraktionsmitglieder, die am 21. Dezember die wohlverstandenen Interessen der Arbeiterschaft und des Sozialismus über die Disziplin der Fraktion stellten, wird nicht dem Ansehen dieser Genossen, sondern nur dem des Parteiausschusses schaden.

Was schließlich das Urteil über den „Vorwärts" anbetrifft, so hat hier der Parteiausschuß seine Befugnisse vollends überschritten. Es ist nicht wahr, daß der „Vorwärts" nicht die Politik der Partei vertreten hat. Vielmehr hat er stets, soweit ihm das möglich war, im Sinne der auf deutschen Parteitagen und internationalen Kongressen geforderten Politik gewirkt. Er hat es dagegen vom 4. August 1914 an abgelehnt, die Haltung der Fraktionsmehrheit zu decken. Aber wer gibt dem Parteiausschuß das Recht, die Politik der Fraktionsmehrheit und die der Partei gleichzusetzen?

Wenn der Parteiausschuß schließlich „feststellt", daß der „Vorwärts" jedes Recht verwirkt habe, als Zentralorgan der Partei zu gelten, so setzt er sich mit diesem „Gutachten" einfach über das Organisationsstatut hinweg. Nach § 25 des Statuts wacht über die prinzipielle und taktische Haltung des Zentralorgans die Berliner Preßkommission (Vertreter der beteiligten Wahlkreise) in Gemeinschaft mit dem Parteivorstand. Bei Meinungs-

[5]) Es war dies ein von Hugo Haase, Karl Kautsky und Eduard Bernstein veröffentlichter Aufruf, der sich gegen die Politik der Reichstagsfraktion während des Krieges richtete.

verschiedenheiten zwischen Parteivorstand und Preßkommission entscheidet die Kontrollkommission gemeinsam mit den beiden Körperschaften. Irgendeine Verpflichtung, die Politik des Partei- oder gar des Fraktionsvorstandes zu vertreten, kennt das Statut selbstverständlich nicht. Noch vor wenigen Jahren hat der Parteivorstand selbst es ausdrücklich zurückgewiesen, daß der „Vorwärts“ ebensowenig wie irgendein anderes Parteiorgan verpflichtet sein solle, die Politik des Parteivorstandes zu vertreten.

Die einzelnen Phasen des Kampfes innerhalb der sozialdemokratischen Partei zu schildern, würde zu weit führen. Es genügt zu sagen, daß sich im weiteren Verlaufe zunächst 18 sozialdemokratische Reichstagsabgeordnete zu einer besonderen Gruppe, zur Sozialdemokratischen Arbeitsgemeinschaft, zusammenschlossen und damit auch den Anhängern im Lande das Signal zur Bildung einer selbständigen Partei gaben. Auch das Zentralorgan, der „Vorwärts“ stellte sich völlig auf den Boden der Opposition. In einem Flugblatt „Die Lehren des 24. März“ fordert die Opposition direkt auf, dem Parteivorstand die Beiträge zu sperren.

Hört auf, eure Parteigelder an diesen Parteivorstand abführen zu lassen, denn er gebraucht eure sauer verdienten Groschen zur Förderung einer Politik, zur Herausgabe von Schriften, die euch zum geduldigen Kanonenfutter des Imperialismus machen wollen, die zur Verlängerung des Völkermordens dienen. Die Organisationen müssen sich entschließen, die Parteigelder dem Parteivorstand der Scheidemann-Ebert zu sperren, welche die Volksgroschen dem Moloch des Weltkrieges und der Regierung der Hungersnot und des Belagerungszustandes bewilligen.

Aber trotz der weitgehenden Meinungsverschiedenheiten und trotz des mit beispielloser Schärfe geführten Bruderkampfes war das äußerliche Band der Zusammengehörigkeit zwischen beiden Richtungen noch nicht zerrissen. Das geschah erst, als im Anschluß an die im September 1916 in Berlin tagende Reichskonferenz der Sozialdemokratie, die mit überwältigender Mehrheit die Kreditbewilligung billigte und die Abspaltung der Arbeitsgemeinschaft mißbilligte, die sozialdemokratische Arbeitsgemeinschaft im Verein mit den sogenannten Spartakusleuten (Rühle, Rosa Luxemburg, Mehring u. a.) zum 7. Januar 1917 eine Konferenz nach Berlin einberief, auf der folgende Entschließung zur Annahme gelangte:

Seit Ausbruch des Weltkrieges ist der Vorstand der sozialdemokratischen Partei Deutschlands bestrebt, mit allen Mitteln die Gesamtpartei auf die Politik der Reichtagsfraktion vom 4. August 1914 festzulegen und sie dieser Politik dienstbar zu machen. Den wachsenden Widerspruch versuchte er durch planmäßige Gewaltmaßregeln unter Verletzung des Organisationsstatuts der Partei niederzuhalten.

Zeichen dieses parteizerrüttenden Treibens sind sein Auftreten in Berlin, Bremen, Duisburg, Frankfurt, Stuttgart, die rechtswidrige Auslieferung der Presse an die Anhänger seiner Politik auch an den Orten, wo die Parteiorganisationen in großer Mehrheit auf dem Boden der Opposition stehen, die Maßregelung der Redakteure in Berlin, Bremen, Duisburg und Stuttgart, der Mißbrauch des Parteiausschusses zur Deckung der Vorstandspolitik und seines statutenwidrigen Handelns und das Hinausdrängen der oppositionellen Abgeordneten aus der Reichstagsfraktion.

So hat der Parteivorstand die ihm von der Gesamtpartei auferlegte Pflicht, allen Anschauungen innerhalb der Partei freie Betätigung auf dem Boden des Parteiprogramms zu gewähren, die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Parteipresse zu wahren, die Parteipresse zum Kampf gegen den Kapitalismus und die von diesem betriebene Politik zusammenzuhalten, fortdauernd verletzt und mit Absicht zur Förderung seiner Sonderbestrebungen die ihm innerhalb der Organisation zugewiesenen Befugnisse überschritten. Den Parteigenossen erwächst damit die dringende Pflicht, zum Schutze gegen dieses organisationswidrige und die Partei gefährdende Verhalten des Vorstands, zur Wahrung der Parteigrundsätze und des Parteistatus einheitlich und entschlossen aufzutreten.

Die Orts- und Kreisorganisationen, deren Mehrheit die Auffassung der Opposition teilt, haben in stete enge Fühlung zueinander zu treten. Dort, wo die oppositionellen Genossen nicht die Mehrheit in der Organisation haben, haben sie im Rahmen des Parteistatuts unermüdlich für die Ausbreitung zu wirken und zur Erfüllung der der Opposition im Interesse der Partei obliegenden Aufgaben sowie zur eigenen Belehrung in geeigneter Weise einen Zusammenschluß herbeizuführen.

Die Sperre der Parteibeiträge, die als schärfstes Mißtrauensvotum gegen den Parteivorstand gedacht ist, ist als ungeeignet zurückzuweisen, da sie die finanzielle Macht des Parteivorstandes in keiner Weise ändert und ihm nur eine bequeme, wenn auch im Parteistatut nicht begründete Handhabe bietet, Parteiorganisationen „außerhalb der Partei“ zu stellen und ihren Einfluß auf die Entscheidung der Partei auszuschalten.

Diesen Einfluß preiszugeben, wäre ein großer Fehler. Der Parteitag, der nach Wiederherstellung verfassungsrechtlicher Garantien und gründlicher Vorbereitung zusammentritt, soll die Opposition auf ihrem Platz finden, wenn es gilt, darüber zu entscheiden, ob die Partei die alten Bahnen aufgeben soll.

Ziel der Sozialdemokratie ist es, die kapitalistische Produktionsweise, deren Anarchie sich besonders im Kriege gezeigt hat, in die sozialistische umzuwandeln, die politische Macht zu diesem Zweck zu erringen und den Kampf um diese zu einem einheitlichen zu gestalten. Die während des Krieges vom Parteivorstand betriebene Politik ist damit unvereinbar, weil sie die Bourgeoisie stärkt, bei ihrer Machterweiterung stützt, die Arbeiter-

klasse dagegen noch mehr spaltet und in der Verfolgung des sozialistischen Zieles hemmt. Aufgabe der Opposition ist es, die arbeitende Klasse auf das alte Kampffeld zurückzuführen und überall die grundsätzliche Politik der Sozialdemokratie zu fördern.

Zur Erfüllung dieser Aufgabe fordern wir die Parteigenossen auf, im Sinne vorstehender Vorschläge mit tatkräftigem Eifer zu wirken.

Die notwendige Folge dieser Konstitutierung einer selbständigen Organisation innerhalb der Partei durch die Opposition war die organisatorische Trennung der Mehrheit von der Minderheit, die der Parteiausschuß am 18. Januar 1917 beschloß. Mit 29 gegen 10 Stimmen wurde nachstehende Entschließung angenommen:

Einigkeit und Geschlossenheit im Handeln, freiwillige Unterordnung der Minderheit unter die Beschlüsse der Mehrheit, das sind die ersten Gebote einer demokratischen Massenbewegung, wie sie die Sozialdemokratie ist. Nur durch straffe Disziplin kann sie im Kampfe mit ihren zahlreichen und mächtigen Gegnern den sozialistischen Grundsätzen Geltung verschaffen. Je kritischer die politische Situation, je gefährdeter die Arbeiterorganisationen, desto fester muß der Zusammenschluß ihrer einzelnen Mitglieder sein zur wirksamen Vertretung der Arbeiterinteressen.

Die Reichstagsfraktion hat unter Zustimmung des Parteiausschusses und der Reichskonferenz der gesamten Partei im Verlaufe des furchtbaren Weltkrieges, dessen Charakter als Verteidigungskrieg für Deutschland nach der Bekanntgabe der maßlosen Eroberungsziele der feindlichen Regierungen von niemandem mehr ernstlich bestritten werden kann, den Grundsatz der Partei vertretend, die Mittel für die Landesverteidigung bewilligt. Eine Gruppe von Parteigenossen nahm dies zum Anlaß, unter schwerstem Disziplinbruch die geschlossene kämpfende Fraktion rücksichtslos zu zerreißen. Sie hat die Reichstagsfraktion gespalten und als neue Fraktion die Sozialdemokratische Arbeitsgemeinschaft gebildet. Sie hat es seitdem als ihre Aufgabe betrachtet, die auf die Milderung der Kriegsleiden und auf die Herbeiführung eines baldigen Friedens gerichtete Politik der sozialdemokratischen Reichstagsfraktion zu durchkreuzen und sie zum Schaden der Arbeiterklasse zu bekämpfen. Das disziplinwidrige, jeder Demokratie hohnsprechende Treiben dieser Sonderbündler hat mit seinen häßlichen Begleiterscheinungen eine zunehmende Zerrüttung der Partei herbeigeführt. Sonderorganisationen, gegen die Politik der Partei gerichtete Kundgebungen und schließlich Gegenkandidaten gegen die Kandidaten der sozialdemokratischen Partei bei Wahlen waren die unausbleibliche Folge dieses verderblichen Vorgehens der anarchosyndikalistischen Opposition und der mit dieser verbündeten Arbeitsgemeinschaft. Selbst vor dem Boykott des Zentralorgans der Partei und anderer Parteizeitungen schreckte die Opposition nicht zurück.

Jetzt haben die Leiter der Arbeitsgemeinschaft ihr parteizerstörendes Werk gekrönt durch die Einberufung einer Reichskonferenz der Opposition. Ihr Vorgeben, sie wirkten für die Einheit der Partei und im Namen der Partei, ist damit in seiner ganzen Unehrlichkeit enthüllt. Sie haben sich als Parteileitung aufgetan und am 7. Januar d. J. Parteiorganisationen und Sonderorganisationen nach Berlin zusammenberufen. Sie haben u. a. beschlossen:

„Die Orts- und Kreisorganisationen, deren Mehrheit die Auffassung der Opposition teilt, haben in stete enge Fühlung zueinander zu treten. Dort, wo die oppositionellen Genossen nicht die Mehrheit in der Organisation haben, haben sie im Rahmen des Parteistatuts unermüdlich für die Ausbreitung ihrer Anschauungen zu wirken und zur Erfüllung der der Opposition im Interesse der Partei obliegenden Aufgaben sowie zur eigenen Belehrung in geeigneter Weise einen Zusammenschluß herbeizuführen."

Das ist die Gründung einer Sonderorganisation gegen die Partei, und die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft wie ihre Anhänger haben sich nunmehr auch von der Partei selbst getrennt. Die Schaffung dieser Sonderorganisation und die Zugehörigkeit zu ihr ist unvereinbar mit der Mitgliedschaft in der Gesamtpartei. Daher ist nun Aufgabe aller treu zur Partei stehenden Organisationen, dem unehrlichen Doppelspiel aller Parteizerstörer ein Ende zu machen und die durch die Absplitterung der Sonderorganisationen erforderlichen organisatorischen Maßnahmen zu ergreifen.

Die Einheit und Geschlossenheit der Partei zu festigen, damit sie den gewaltigen Aufgaben gewachsen ist, die sie noch während des schrecklichen Weltkrieges und nach seiner Beendigung zum Wohle der Arbeiterklassen und der weitesten Volkskreise im Geiste sozialdemokratischer Weltanschauungen zu erfüllen hat, ist Aufgabe aller Parteigenossen.

Gleichzeitig veröffentlichte der „Vorwärts", der inzwischen nach Entfernung der oppositionellen Redaktion wieder der Partei dienstbar gemacht war, einen Aufruf des Parteivorstandes, durch den die Anhänger der Minderheit zum Austritt aus der Partei aufgefordert wurden. Es heißt darin u. a.:

„Es muß jetzt Farbe bekannt werden. Die Genossen und die Organisationen, die sich mit den Beschlüssen der Reichssonderkonferenz der Oppositionsgruppe solidarisch erklären, können nicht gleichzeitig Mitglieder der sozialdemokratischen Partei sein oder bleiben, das eine schließt das andere aus."

Kurz darauf, am 14. März 1917, trat die Sozialdemokratische Arbeitsgemeinschaft mit einem fest umrissenen Aktionsprogramm an die Öffentlichkeit, und auf der sogenannten Spaltungskon-

ferenz in Gotha vom 9.—11. April 1917 erfolgte die offizielle Gründung einer aus der bisherigen Minderheit der Gesamtpartei hervorgegangenen neuen „Unabhängigen sozialdemokratischen Partei Deutschlands" auf Grund nachstehender Richtlinien:

Die Opposition der sozialdemokratischen Parteien Deutschlands will im Interesse der Arbeiterklasse eine unabhängige und selbständige Politik betreiben, geleitet von den Grundsätzen und Forderungen des Parteiprogramms, der Parteitagsbeschlüsse und der Beschlüsse der internationalen Kongresse. Sie steht in grundsätzlicher Opposition zum herrschenden Regierungssystem, zur Kriegspolitik der Reichsregierung und zu der vom Parteivorstand im Regierungsfahrwasser geführten Politik der nominellen Partei. Zur Unterscheidung von dieser Partei führt die Organisation der Opposition den Namen: Unabhängige sozialdemokratische Partei Deutschlands. Programm und Organisationen der Partei sind nach den im Kriege neu gewonnenen Erkenntnissen auszugestalten, was in vollem Umfange erst möglich ist, wenn die im Heeresdienst stehenden Genossen zurückgekehrt und die Grundlagen in freier Aussprache wiederhergestellt sind. Wie das Programm für die Politik, so bildet bis dahin für die Organisation der Opposition das Organisationsstatut der sozialdemokratischen Partei Deutschlands die Grundlage. Die Parteigenossen sind verpflichtet, es in demokratischem Geiste anzuwenden, und besonders danach zu trachten, allen wichtigen Entscheidungen demokratische Grundlage zu geben. Nachdem der Vorstand den Kriegszustand zur gewaltsamen Entrechtung der oppositionellen Parteimitglieder ausgenutzt und sie widerrechtlich aus der Partei ausgestoßen hat, schließt sich die Opposition zu einer selbständigen Organisation zusammen.

So war die Spaltung vollzogen, und bei Ausbruch der Revolution standen die sozialdemokratisch gesinnten deutschen Arbeiter sich wie zwei feindliche Heerlager gegenüber. Für kurze Zeit schien eine Wiedervereinigung möglich, Vertreter der Mehrheitssozialisten und der Unabhängigen übernahmen gemeinsam die Regierung. Aber bald zeigte es sich, daß die Gegensätze zu groß waren, als daß auf die Dauer ein Zusammenarbeiten möglich gewesen wäre. Noch vor Ablauf des zweiten Revolutionsmonats schieden die der Unabhängigen sozialdemokratischen Partei angehörenden Volksbeauftragten aus der Regierung aus, und bei den Wahlen zur verfassunggebenden Nationalversammlung trat der unheilvolle Zwist deutlicher als je zuvor in Erscheinung. Seitdem haben sich die Gegensätze verschärft, die bisherigen Versuche zur Einigung sind gescheitert.

Hat die sozialdemokratische Partei, die nunmehr Regierungspartei geworden ist, auch ihre Taktik von Grund aus geändert und wird sie auch angesichts der Umwälzung der Dinge über kurz oder lang ihr Programm einer Revision unterziehen müssen, so ist doch das Wesen der Sozialdemokratie das gleiche geblieben. Als Vertreterin einer wirtschaftlich schlecht gestellten und politisch unterdrückten Klasse, für deren soziale Hebung und politische Gleichberechtigung sie kämpft, muß die Sozialdemokratie ihrem innersten Wesen nach demokratisch sein, und zwar radikaldemokratisch. Gleichzeitig muß sie für weitgehende Eingriffe der öffentlichen Gewalten in die freie Gestaltung der wirtschaftlichen Verhältnisse zugunsten der wirtschaftlich Schwächeren eintreten, wie sie das besonders in den Parlamenten, vor allem bei Beratung der Arbeiterschutzgesetze, von jeher getan hat.

Das politische Ziel ergibt sich aus dem Vorhergehenden von selbst: Eine radikale Demokratie, also eine Demokratie ohne jede Beschönigung, eine Staatsverfassung auf republikanischer Grundlage, wie sie nunmehr in der deutschen Republik mit einem sozialdemokratischen Staatsoberhaupt zur Tatsache geworden ist.

Auf wirtschaftlichem Gebiete erschöpft sich die unmittelbare Tätigkeit zwar in dem Kampf um eine Besserung der Lage der Arbeiterklasse mit Hilfe der Gesetzgebung — nicht nur der Industriearbeiter, sondern aus dem Wesen der Partei folgt der Versuch der Einbeziehung aller schlechtgestellten Klassen, vor allem auch der Landarbeiter in die Reihen der Partei. Dieser unmittelbare Tageskampf kann selbstredend kein endgültiges Ziel sein, das eine Partei als ihr Ideal bezeichnet und für das sie Kämpfer aus allen Klassen werben kann. Ebensowenig kann sie als Ziel die Errichtung einer neuen Klassenherrschaft, etwa die Herrschaft der Klasse der Industriearbeiter oder der Arbeiter schlechtweg aufstellen. Ziel der Sozialdemokratie ist vielmehr die Schaffung eines Zustandes, in welchem die Klassengegensätze überhaupt verschwunden sind. Die Partei erstrebt daher die Überwindung der Klassengegensätze durch Aufhebung der Klassen selbst. Mit der völligen politischen Gleichberechtigung muß Hand in Hand gehen eine Beseitigung der verschiedenen Klassen und damit eine vollständige Beseitigung der wirtschaftlichen Grundlagen der gegenwärtigen Gesellschaftsordnung. An die Stelle der Warenproduktion, der Produktion der Ver-

brauchsgüter als Waren für den Markt, soll eine sozialistische Produktion treten, in welcher alle Güter als Verbrauchsgüter hergestellt werden und die den Gegensatz zwischen den um Lohn arbeitenden Proletariern und den am Verkauf der Waren interessierten Unternehmern beseitigt.

Charakteristisch für die sozialdemokratische Partei ist das Bewußtsein ihrer eigenen historischen Bedingtheit, wie überhaupt der historischen Bedingtheit aller politischen und wirtschaftlichen Zustände. Die Partei stellt ihre Ziele nicht als willkürliche auf, die zu einer beliebigen Zeit ersonnen und verwirklicht werden können, sie ist vielmehr von einer Entwicklung des Menschengeschlechts im Sinne einer aufsteigenden Kultur überzeugt in dem Sinne, daß nicht nur die Kultur selbst immer mehr verfeinert wird, sondern daß vor allem der Genuß der Kulturgüter über immer breitere Massen sich erstreckt. Die Träger dieser Aufwärtsentwicklung der Menschheit sind von jeher die Unterdrückten gewesen, deren Kampf daher stets auch ein Kampf für die Förderung der allgemeinen Kultur war. So ist es auch heute, und deshalb ist gerade die sozialdemokratische Partei diejenige, die den Kampf für die allgemeinen Kulturinteressen führt. Aus der jeweils erreichten Entwicklungsstufe ergeben sich mit innerer Notwendigkeit die Aufgaben, die erfüllt werden müssen, um zu einer höheren Kulturstufe emporzusteigen. Deshalb glaubt die Partei, ihre Ziele nicht nach Willkür gesetzt zu haben, sondern sie sucht sie aus dem allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Entwicklungsgang zu erschließen, und in dem Eintreten für diese Ziele glaubt sie den notwendigen Entwicklungsgang zu befördern und zu beschleunigen.

---

f) Die Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands.

Von **Wilhelm Dittmann**, M. d. R., Berlin.

Literatur:

Haase, Reichstagsreden gegen die deutsche Kriegspolitik. — Dittmann, Belagerungszustand, Zensur und Schutzhaft vor dem Reichstage. — Stenographische Berichte des Reichstags vom 24. März 1916 an: Reden der unabhängigen Reichstagsabgeordneten. — Ströbel, Die Kriegsschuld der Rechtssozialisten. — Marchionini, Was trennt uns Unabhängige von den Rechtssozialisten? — Crispien, Eine Abrechnung mit den Rechtssozialisten. — Dittmann, Die Kriegspolitik der Gewerkschaften. — Derselbe, U. S. P. D. und Gewerkschaften. — Kautsky, Graf, Ballod, Stein, Hilferding und Haase, Annehmen oder ablehnen? Die U. S. P. D. und der Friede. — Graf, Deutschland nach dem Frieden. — Däumig, Das Rätesystem. — Tony Sender, Die Frauen und das Rätesystem. — Grünberg, Die sozialistische Volkswehr. — Kautsky, Was ist Sozialisierung? — Ballod, Der Zukunftsstaat. Produktion und Konsum im Sozialstaat. — Ledebour, Der Ledebour-Prozeß vor den Berliner Geschworenen vom 19. Mai bis 23. Juni 1919. — Protokolle: Gothaer Gründungs-Parteitag 1917, Berliner Parteitag März 1919, Leipziger Parteitag November-Dezember 1919. — Illegale Broschüren während des Krieges (meist vergriffen).

Inmitten des Weltkriegs wurde die U. S. P. D. Ostern 1917 in Gotha gegründet. In ihr schloß sich die bisherige Opposition innerhalb der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands zu einer selbständigen Partei zusammen. In ihrem ersten Aufruf vom 12. April 1917 kennzeichnete die Zentralleitung die Aufgabe der neuen Partei mit folgenden Worten:

> Unabhängig gegenüber der Regierungspolitik, unabhängig gegenüber den Bestrebungen der bürgerlichen Parteien, unabhängig gegenüber den Regierungssozialisten wird die neugeschaffene Organisation zielbewußt eine selbständige sozialdemokratische Politik treiben.
>
> In einer Zeit der tiefsten wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Umwälzungen wird sie die Massen des deutschen Proletariats sammeln im Geiste der Internationale zur Beschleunigung des Friedens.
>
> Es gilt die Volksmassen zurückzuführen auf den Weg, den uns Marx, Engels und Lassalle gewiesen, auf dem uns August Bebel, Wilhelm Liebknecht und Paul Singer jahrzehntelang ruhm- und siegreich geführt haben. Ihr Werk mit Hingebung und Tatkraft nicht nur fortzuführen, sondern auch fortzubilden zur Verwirklichung der Demokratie und des Sozialismus, zur endgültigen Befreiung der Menschheit von Kriegsschrecken und Kriegsgreueln — das ist unsere Aufgabe.
>
> In dem erhebenden Bewußtsein, daß in Gotha die alte Sozialdemokratie neu erstanden ist, werden Hunderttausende begeistert den neuen unabhängigen Organisationen zuströmen, die schon bestehen oder jetzt in allen Kreisen zur Bildung gelangen werden.

Alle, die den Glauben an die Sozialdemokratie verloren haben, als sie voll Schmerz sahen, wie die Partei die alten Grundsätze preisgab und zu einer national-sozialen Regierungspartei wurde, werden mit Hoffnungsfreudigkeit und Zuversicht Mitglieder der neuen Organisation werden, um den Kampf für das aufzunehmen und weiterzuführen, wofür sie früher ihre besten Kräfte eingesetzt, wofür sie gelebt haben — für die hehren Ideale des Sozialismus.

Die Gegensätze innerhalb der Sozialdemokratischen Partei,

die zur Gründung der U. S. P. D. führten, bestanden schon früher und setzten mit dem Ausbruch des Weltkrieges verschärft ein. Sie kamen vornehmlich zum Ausdruck in der Stellungnahme zu den Kriegskrediten, zur Friedensfrage und zum „Burgfrieden". In der sozialdemokratischen Reichstagsfraktion hatten am 3. August 1914 gegen die Bewilligung der ersten Kriegskredite 14 Abgeordnete gestimmt. Um sie gruppierte sich die Opposition innerhalb der Partei, die immer mehr wuchs, je deutlicher die Eroberungsabsichten auf deutscher Seite hervortraten. Die Opposition verlangte, daß die Partei ihr Verhalten einrichte nach dem vom Kopenhagener Internationalen Sozialistenkongreß 1910 aufgestellten Leitsatz:

Falls der Krieg dennoch ausbrechen sollte, ist es die Pflicht, für dessen rasche Beendigung einzutreten und mit allen Kräften dahin zu streben, die durch den Krieg herbeigeführte wirtschaftliche und politische Krise zur Aufrüttelung des Volkes auszunutzen und dadurch die Beseitigung der kapitalistischen Klassenherrschaft zu beschleunigen.

Demgemäß forderte die Opposition, von der Regierung eine klare Stellungnahme gegen alle Eroberungspläne und für einen Verständigungsfrieden zu verlangen, in diesem Sinne im Lande Propaganda zu treiben und den proletarischen Klassenkampf gegen die kapitalistische Ausbeutung fortzuführen. Die Mehrheit in der Reichstagsfraktion und in den leitenden Parteiinstanzen unterstützte jedoch die Kriegspolitik der Reichsregierung, die Kriegsziel und Friedensgestaltung von der Kriegslage abhängig zu machen gewillt war und völlig unter dem Einfluß der Obersten Heeresleitung stand, deren Kriegsziel im Siegerfrieden bestand. Die Mehrheit sabotierte die Versuche der Opposition, die Fraktion und die Partei gegen diese Politik in Aktion zu setzen. Sie gab die Parole zum „Durchhalten" aus und setzte an Stelle des Klassenkampfes den „Burgfrieden" mit den bürgerlichen Parteien. Belagerungszustand und Zensur verhinderten die Austragung der Gegensätze in Presse und Organisation.

Die Fraktionsspaltung.

Die Opposition in der Reichstagsfraktion hatte aus Parteidisziplin zunächst im Plenum des Reichstags mit für die Kriegskredite gestimmt, bei der zweiten Kreditabstimmung stimmte Liebknecht dagegen, ihm schloß sich bei der dritten Abstimmung Rühle an, die übrigen oppositionellen Abgeordneten verließen vor der Abstimmung den Saal, ebenso bei der vierten Kreditbewilligung, bei der schon 44 Minderheits- gegen 66 Mehrheits-Abgeordnete standen.

Im Dezember 1915 forderte die Opposition in der Reichstagsfraktion die Einbringung folgender Interpellation:

Ist der Herr Reichskanzler zu sofortigen Friedensverhandlungen auf der Grundlage des Verzichts auf Annektionen jeder Art durch alle beteiligten Länder bereit?

Die Mehrheit unter Führung von David, Ebert und Scheidemann brachte diese Formulierung zu Fall und setzte folgenden farblosen Wortlaut durch:

Ist der Herr Reichskanzler bereit, Auskunft darüber zu geben, unter welchen Bedingungen er geneigt ist, in Friedensverhandlungen einzutreten?

Als der Reichskanzler diese Frage am 9. Dezember 1915 dahin beantwortet hatte, daß er es ablehne, ein Friedensangebot zu machen, aber im Osten und Westen Garantien fordere, als alle bürgerlichen Parteien durch Spahn einen Frieden mit „Gebietserweiterungen" verlangt hatten, bewilligte trotzdem die sozialdemokratische Reichstagsfraktion aufs neue 10 Milliarden Mark neuer Kriegskredite. Da hielten es 20 Abgeordnete der Opposition für ihre sozialistische Pflicht, sich nicht länger durch den Fraktionszwang mundtot machen zu lassen und

öffentlich im Plenum des Reichstages unter Abgabe einer Erklärung gegen die Kriegskredite zu stimmen. In der Erklärung, die Fritz Geyer am 21. Dezember 1915 verlas, heißt es:

Wie wir Eroberungspläne, die von Regierungen und Parteien anderer Länder aufgestellt werden, mit aller Kraft bekämpfen, so wenden wir uns mit derselben Entschlossenheit auch gegen das verhängnisvolle Treiben der Annektionspolitiker unseres Landes, die in gleicher Weise wie jene das stärkste Hindernis für die Einleitung von Friedensverhandlungen sind. Dieser gefährlichen Politik hat der Reichskanzler . . . Vorschub geleistet, und die sämtlichen bürgerlichen Parteien haben . . . ausdrücklich Gebietserwerbungen gefordert . . . Eine solche Politik zu unterstützen ist uns unmöglich . . . wir lehnen die Kredite ab.

Die Fraktionsmehrheit beschloß gegen die 20 Dissidenten ein Tadelsvotum. Von nun an waren die Geister auch öffentlich geschieden, wenn auch die Fraktionsgemeinschaft noch fortbestand. Schon bei der dritten Kreditbewilligung hatte die Fraktionsmehrheit im Widerspruch zum Beschluß des Magdeburger Parteitages von 1910 zugleich das Reichsbudget bewilligt. Sie war am 24. März 1916 willens, auch einen auf gleicher Grundlage aufgebauten Notetat für April-Juni 1916 zu bewilligen. Die Opposition stimmte gegen den Notetat und ließ ihre Stellung von Haase in einer Rede begründen. Unter lärmender Zustimmung der Fraktionsmehrheit wurde ihm schließlich das Wort entzogen. Die Fraktionsmehrheit erkannte dann den 20 Abgeordneten, in deren Namen Haase gesprochen, die Fraktionsrechte ab, was Liebknecht und Rühle gegenüber schon früher geschehen war. Ein Recht dazu besaß die Fraktionsmehrheit nicht, wie sie selber bei ihrem ersten Tadel gegen Liebknecht anerkannt hatte, als sie in ihrem Beschlusse vom 2. Februar 1915 wörtlich sagte:

Da der Fraktion nach dem Organisationsstatut nicht die Handhabe zu weitergehenden Maßnahmen zusteht, so muß sie die endgültige Entscheidung dem nächsten Parteitag anheimstellen.

Die wider alles Parteirecht ihrer Fraktionsrechte Beraubten konstituierten sich darauf unter dem Namen „Sozialdemokratische Arbeitsgemeinschaft" als selbständige Fraktion im Reichstage; Haase und Ledebour wurden als Vorsitzende gewählt. Seitdem war der Schweigebann im Reichstage endgültig gebrochen, die Diskussion über die Kriegsziele und die Friedensfrage war nicht mehr zu verhindern, denn die neue Fraktion ließ sich keinerlei Bindung auferlegen. Ihr Auftreten fand im Lande bei den Arbeitern und den Friedensfreunden großen Anklang und zwang die Fraktionsmehrheit, jetzt ebenfalls gegen die Annektionspolitik und für einen Verständigungsfrieden einzutreten.

Die Parteispaltung.

Die Fraktionsspaltung bedeutete zunächst noch nicht die Parteispaltung. Die Opposition betätigte sich im Rahmen der Parteiorganisation und wollte ihn auch nicht verlassen, da sie auf dem nächsten Parteitage die Mehrheit der Partei für sich zu gewinnen hoffte. Die Parteileitung suchte dem Anwachsen der Opposition Einhalt zu tun durch gewaltsame Aneignung oppositioneller Blätter. Das geschah unter Ausnutzung des formellen Eigentumsrechts, das Mitgliedern der Parteileitung als Treuhändern von den Parteimitgliedern vieler Orte übertragen worden war, um es örtlichen Zufälligkeiten zu entrücken. Trotzdem die Mehrheit der Parteigenossen und der von ihnen eingesetzten für die Haltung der Zeitung allein maßgebenden Preßkommissionen für die Opposition war, entließ der Parteivorstand die oppositionellen Redakteure und setzte selbstherrlich Redakteure seiner Richtung ein, so in Berlin, Bremen, Duisburg, Königsberg, Elberfeld, Düsseldorf, Braunschweig u. a. O. Dadurch wurden die Gegensätze verschärft und vielfach persönlich zugespitzt.

Die fortgesetzten Gewaltakte der Parteileitung gegen Blätter der Opposition veranlaßten diese, am 7. Januar 1917 im Reichstage zu einer Konferenz zusammenzutreten, um sich über ein gemeinsames Vorgehen im Rahmen der Parteiorganisation zu verständigen. Diese Konferenz machte sich einen Beschluß der Berliner Parteiorganisation zu eigen, nach welchem Personen, die an der widerrechtlichen Entwendung oppositioneller Zeitungen beteiligt gewesen, künftig nicht mehr als Kandidaten für Reichstags-, Landtags- und Gemeindewahlen aufgestellt werden sollten. Dieser Beschluß richtete seine Spitze gegen die Führer der Mehrheit und trieb sie dazu, sich durch Ausstoßung der Opposition aus der Partei die Mehrheit zu sichern. Die

Parteileitung veranlaßte den Parteiausschuß am 19. Januar, einen Beschluß zu fassen, daß sich die Opposition selber „außerhalb der Partei gestellt" habe und die Organisationen alle Anhänger der Opposition kurzerhand ohne ein Rechtsverfahren als ausgeschieden zu behandeln hätten. Ebenso wie die Aberkennung der Fraktionsrechte verstieß auch dieser Beschluß gegen das Parteirecht. Bebel hatte auf dem Magdeburger Parteitag 1910 in seinem Schlußwort zur Budgetfrage unter einmütiger Zustimmung beider damaliger Richtungen im Auftrage der Parteileitung erklärt:

Die Organisation kennt kein „Außerhalb-der-Partei-Stellen"; außerhalb der Partei steht nur, wer auf Grund der Ausschlußbestimmungen des Organisationsstatuts aus der Partei ausgeschlossen wird.

In offenem Widerspruch hierzu wurden Anfang 1917 alle oppositionellen Parteiorganisationen aus der Partei ausgestoßen und ebenso die Oppositionsanhänger in den übrigen Organisationen. Der „Vorwärts" erläuterte dieses Vorgehen am 2. Februar 1917 dahin: „Die Spaltung kann so nur ein Mittel sein, um die Einheit der Arbeiterbewegung auf einer höheren Stufe zu verwirklichen." Das Blatt glaubte, die Opposition werde, aus dem Parteikörper ausgestoßen, keine Lebenskraft als selbständige Partei besitzen und bald zerfallen; ein Teil der Ausgestoßenen werde dann zur alten Partei zurückkehren.

Die Gründung der U. S. P. D.

Nunmehr berief die Opposition zu Ostern 1917 nach Gotha einen Parteitag ein und konstituierte sich als selbständige politische Partei. In der Einleitung zu den in Gotha beschlossenen Organisationsgrundlinien heißt es über die politische Stellung der Partei:

Die Opposition der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands will im Interesse der Arbeiterklasse eine unabhängige und selbständige Politik betreiben, geleitet von den Grundsätzen und Forderungen des Parteiprogramms, der Parteitagsbeschlüsse und der Beschlüsse der internationalen Kongresse. Sie steht in grundsätzlicher Opposition zum herrschenden Regierungssystem und zu der vom Parteivorstand im Regierungsfahrwasser geführten Politik der nominellen Partei. Zur Unterscheidung von dieser Partei führt die Organisation der Opposition den Namen „Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands".

Über Programm und Organisation der Partei sagen die Gothaer Organisationsgrundlinien:

Programm und Organisation der Partei sind nach den im Kriege neu gewonnenen Erkenntnissen auszugestalten, was in vollem Umfange erst möglich ist, wenn die im Heeresdienst stehenden Parteigenossen zurückgekehrt und die Grundlagen einer freien Aussprache wieder hergestellt sind.

Wie das Programm für die Politik, so bildet bis dahin für die Organisation der Opposition das Organisationsstatut der Sozialdemokratischen Partei die Grundlage. Die Parteigenossen sind verpflichtet, es in demokratischem Geiste anzuwenden und besonders danach zu trachten, allen wichtigen Entscheidungen eine demokratische Grundlage zu geben.

Nach dem Gothaer Gründungsparteitage der U. S. P. D. nahm der Scheidungsprozeß innerhalb der Sozialdemokratie in verstärktem Maße seinen Fortgang. Immer wieder traten Einzelmitglieder und Organisationen von der alten zur neuen Partei über. Die Politik der U. S. P. D. gewann in der Arbeiterschaft immer mehr Anhang.

Vor der Revolution.

Der Ausbruch der Revolution in Rußland im März 1917 zwang auch die Sozialdemokratische Partei, endlich energischer auf einen Frieden bei der Regierug nzu drängen. So kam es zur Friedensresolution des Reichstags vom 17. Juli 1917. Diese Resolution war ein Kompromiß mit Zentrum und Fortschritt und deshalb eine Halbheit; in ihr fehlte die Forderung „keine Annektionen und Kontributionen" sowie das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Die Fraktion der U. S. P. D. im Reichstage stellte ihr eine sozialistische Friedensresolution gegenüber, in der sie forderte: „Frieden ohne Annektionen irgendwelcher Art und ohne Kriegsentschädigungen auf Grund des Selbstbestimmungsrechts der Völker" sowie innerpolitisch „völlige Demokratisierung der gesamten Verfassung des Reiches und seiner Einzelstaaten, die ihren Abschluß zu finden hat in einer sozialistischen Republik". In der Rede zur Begründung dieser Reso-

lution verlas Haase das Manifest der U. S. P. D. zur Stockholmer Friedenskonferenz, dessen Veröffentlichung die Zensur verboten hatte und das nun im Rahmen des Reichstagsberichtes verbreitet werden konnte.

Die dem revolutionären Rußland gegenüber geübte Vergewaltigungspolitik löste in der deutschen Arbeiterschaft gewaltige Empörung aus, die sich Ende Januar 1918 in einem großen politischen Massenstreik entlud, wie er bis dahin in Deutschland nicht dagewesen war. Die U. P. S. D. hatte an dem Zustandekommen und der Führung dieser Bewegung den größten Anteil. Viele ihrer Mitglieder und Führer wurden deswegen zu Zuchthaus, Gefängnis oder Festungshaft verurteilt, oder aber zum Heeresdienst eingezogen. Im Sommer 1918, als das Fiasko des unbeschränkten U-Bootkrieges, den die U. S. P. D. vergebens zu verhindern versucht hatte, offenbar geworden war, als Amerika mit Flugzeug- und Tankgeschwadern und Millionen frischer Truppen den Krieg endgültig zu Deutschlands Ungunsten entschied, hatte die U. S. P. D. auf eine revolutionäre Umwälzung hingearbeitet.

In der Revolutionsregierung.

Als mit dem Glauben an den Sieg der deutsche Militarismus in der Novemberrevolution 1918 endgültig zusammenbrach, war die U. S. P. D. die treibende Kraft der Revolution. Sie förderte in der Heimat und im Felde die Bildung von Arbeiter- und Soldatenräten, in deren Hände die Staatsgewalt überging. Mit dem Militarismus war die stärkste Stütze der kapitalistischen Klassenherrschaft zertrümmert. Gelang es dem Proletariat, die Staatsbureaukratie ihrer Macht zu entkleiden, ihr Wiedererstarken und das der militärischen Gewalten zu verhindern, sich dauernd in der Macht zu behaupten, so konnte es die sozialistische Produktions- und Gesellschaftsordnung mittels der politischen Gewalt anzubahnen versuchen.

Diese Erkenntnis bestimmte die U. S. P. D. am 10. November 1918, gemeinsam mit den Rechtssozialisten die Regierungsgewalt zu übernehmen. Sie tat es unter der Bedingung, daß dem entscheidenden Kabinett nur Sozialisten angehören, die Ressortminister nur Gehilfen des Kabinetts sein dürften und ihnen je ein Beigeordneter aus jeder der beiden sozialistischen Parteien beigegeben werden müßte. Außerdem wurde die Anerkennung der Arbeiter- und Soldatenräte als Inhaber der Staatsgewalt verlangt. Die „Magna Charta“ der deutschen Novemberrevolution, die Verordnung des „Rats der Volksbeauftragten“, die am 12. November 1918 mit Gesetzeskraft erlassen wurde, wäre ohne die Teilnahme der U. S. P. D. niemals erlassen worden, denn sie ging allen bürgerlichen Parteien, mit denen eventuell eine Koalition der Rechtssozialisten möglich gewesen wäre, über den politischen Horizont. In diesem wichtigsten Dokument der Revolution erklärte die Revolutionsregierung, daß sie ihre Aufgabe darin sehe, das sozialistische Programm zu verwirklichen. Sie hob den Belagerungszustand auf, garantierte völliges Vereins- und Versammlungsrecht, Preßfreiheit, Religionsfreiheit, beseitigte das Hilfsdienstgesetz und die Gesindeordnungen, setzte die Arbeiterschutzbestimmungen wieder in Kraft, dekretierte den Achtstundentag, stellte weitere soziale Maßnahmen in Aussicht, erließ eine umfassende Amnestie, oktroyierte das allgemeine, gleiche geheime und direkte Proportionalwahlrecht für Männer und Frauen vom 20. Lebensjahr an für alle Wahlen zu öffentlichen Körperschaften.

Bald zeigte sich in der gemeinsamen Regierung bei den Rechtssozialisten eine starke Neigung, sich anzulehnen an die alte Bureaukratie, an die alten militärischen Gewalten und die Vertreter des kapitalistischen Systems. Dagegen haben Haase, Dittmann und Barth, die Vertreter der U. S. P. D. im Kabinett, einen ununterbrochenen stillen Kampf führen müssen. Da der linke Flügel der U. S. P. D. und vor allem der Spartakusbund, der in Gotha die Partei als „schützendes Dach“ und als Rekrutierungsfeld aufgesucht, gegen die unabhängigen Mitglieder in der Regierung in scharfe Opposition getreten war, und auf dem ersten Rätekongreß Mitte Dezember 1918 die Teilnahme der U. S. P. D. an der Besetzung des Zentralrats der A.- und S.-Räte verhindert hatte, so daß diese Kontrollinstanz der Regierung aus lauter Rechtssozialisten bestand, wurde die Stellung der U. S. P. D.-Vertreter im Kabinett unhaltbar. Diese mußten den Kampf in der Regierung gegen das Wiedererstarken der alten Bureaukratie, der kapitalistischen Einflüsse und der militärischen Stellen als aussichtslos aufgeben. Ende Dezember kam es zum Bruch.

Den äußeren Anlaß dazu bildete das gewaltsame Vorgehen gegen die Volksmarine-Division im Schloß und Marstall, das in der Nacht vom 23. zum 24. Dezember auf Veranlassung der rechtssozialistischen Kabinettsmitglieder Ebert, Scheidemann und Landsberg ohne Vorwissen und gegen den Willen der unabhängigen Kabinettsmitglieder erfolgte. Dieses Vorgehen war ein Ausfluß der sich immer stärker regenden militärischen Reaktion, der sich die rechtssozialistischen Kabinettsmitglieder aus Furcht vor dem revolutionären Drängen der Arbeiter in die Arme warfen. Deshalb suchten sie die Durchführung der Beschlüsse des ersten Rätekongresses über die Beseitigung der Rangabzeichen und das außerdienstliche Waffentragen der Offiziere zu verhindern, wollten statt völliger Demobilisierung des alten stehenden Heeres zwei Jahresklassen desselben zurückhalten und auffüllen und sabotierten den Beschluß des Rätekongresses, die sofortige Sozialisierung der dafür reifen Betriebe in Angriff zu nehmen. Die unabhängigen Volksbeauftragten wollten die Mitverantwortung für diese Politik nicht auf sich nehmen und verlangten deshalb eine klare Entscheidung des Zentralrats darüber. Sie formulierten acht Fragen an den Zentralrat und forderten deren unzweideutige Beantwortung. Die Kernfrage war die Frage:

> Steht der Zentralrat mit uns auf dem Standpunkt, daß die Regierung der sozialistischen Republik sich militärisch nicht stützen kann und darf auf die Generalität und die Reste des auf dem Kadavergehorsam aufgebauten alten stehenden Heeres, sondern nur auf eine nach demokratischen Grundsätzen aus Freiwilligen zu bildende Volkswehr?

Die Antworten des Zentralrats waren in den Hauptpunkten unzureichend und ausweichend. Deshalb erklärten die unabhängigen Volksbeauftragten Haase, Dittmann und Barth in der Nacht vom 29. auf den 30. Dezember 1918 ihren Austritt aus der Regierung.

Sofort zeigte sich ein hemmungsloses Abschwenken der Regierungspolitik zu den Militärgewalten des alten Systems, die immer größeren Einfluß auf die Regierung erlangten und sie bald völlig beherrschten. Die Periode der offenen Konterrevolution setzte ein, in der die U. S. P. D. schlimmer und brutaler verfolgt wurde als es vor der Revolution unter dem alten System geschehen war.

In den letzten Dezembertagen 1918 trat der Spartakusbund unter der Führung von Liebknecht und Luxemburg, die schon zwei Wochen später von der vertierten Soldateska der Konterrevolution meuchlings ermordet wurden, aus der U. S. P. D. aus und konstituierte sich als selbständige Partei unter dem Namen „Kommunistische Partei Deutschlands (Spartakusbund)“. Diese von ihr abgesplitterte und die rechtssozialistische Partei wetteifern seitdem in der Bekämpfung der U. S. P. D. Bei den Wahlen zur Nationalversammlung vom 19. Januar 1919 erzielte die Partei 2 374 000 Stimmen und 22 Mandate, bei den Wahlen zur preußischen Landesversammlung am 26. Januar und den kurz darauf folgenden Kommunalwahlen in Preußen vermochte die Partei überall ihre Stimmen gegenüber der Wahl zur Nationalversammlung beträchtlich zu steigern. Auch in den Mitgliederzahlen der Organisationen setzte ein sprunghaftes Wachstum ein.

Der Berliner Parteitag.

Auf dem 2. Parteitag der U. S. P. D., der vom 2.—6. März 1919 im früheren Herrenhause in Berlin stattfand, wurde die Mitgliederzahl der Partei auf rund 300 000 angegeben. In einer „Programmatischen Kundgebung“ stellte der März-Parteitag der U. S. P. D. ein Aktionsprogramm auf. In ihm bekennt sich die Partei auf Grund der in der Revolution gemachten Erfahrung, daß dem Proletariat die politische Macht wieder entwunden wird, wenn es die politische Vorherrschaft der Kapitalistenklasse nicht durch seine eigene politische Vorherrschaft bis zur völligen Aufhebung aller Klassengegensätze niederhält, zur „Diktatur des Proletariats“, des Vertreters der großen Volksmehrheit, als notwendige Vorbedingung für die Verwirklichung des Sozialismus und bezeichnet als das vornehmste Mittel dazu das Rätesystem, die unmittelbare tätige Mithilfe der Kopf- und Handarbeiter bei der Regelung der Produktion und Verwaltung in Betrieb, Gemeinde, Staat und Reich. Die Programmatische Kundgebung stellt fest:

> Erst der Sozialismus bringt die Beseitigung jeder Klassenherrschaft, die Beseitigung jeder Diktatur, die wahre Demokratie. Um dieses Ziel zu erreichen, bedient sich die U. S. P. D. aller politischen und wirtschaftlichen Kampfmittel, einschließlich der Parlamente. Ihr Ziel ist nicht die Vernichtung von Personen, sondern die Beseitigung des kapitalistischen Systems.

In neun Einzelpunkten wurden dann die „nächsten Forderungen der U. S. P. D." aufgestellt. Dieses Aktionsprogramm hat eine große werbende Kraft während des Jahres 1919 ausgeübt, war aber angesichts der sich überstürzenden Ereignisse bald überholt.

Die U. S. P. D. hat laufend zu allen wichtigen politischen Fragen Stellung genommen und ist besonders in der entscheidenden Frage des Jahres 1919, der Unterzeichnung des Versailler Gewaltfriedens, führend gewesen. Sie hat von vornherein betont, daß trotz der unerfüllbaren Bedingungen dieses Friedens unterzeichnet werden müsse, wenn nicht noch größeres Unheil über das deutsche Volk hereinbrechen solle, und schließlich haben sich auch die Regierungsparteien dieser Erkenntnis beugen müssen.

Der Leipziger Parteitag.

Vom 26. November bis zum 2. Dezember 1919 hat im Volkshaus in Leipzig der 3. Parteitag der U. S. P. D. getagt. Auf ihm konnte berichtet werden, daß die Mitgliederzahl auf 750 000 gestiegen, die Zahl der Tageszeitungen der Partei auf 55 angewachsen, ein selbständiges Frauenblatt, die „Kämpferin" eine Jugendzeitschrift die „Freie Jugend" (jetzt „Proletarische Jugend"), ein Kommunalblatt, „Die sozialistische Gemeinde" sowie ein Pressebureau gegründet worden sei. Der Leipziger Parteitag ersetzte die „Programmatische Kundgebung" des Berliner März-Parteitages durch ein neues „Aktionsprogramm", in dessen leitenden Gedanken es heißt:

> Die proletarische Revolution hat zwei große Epochen: den Kampf um die Eroberung der politischen Macht und ihre Behauptung für die Übergangszeit vom Kapitalismus zum Sozialismus ... Die Eroberung der politischen Macht durch das Proletariat leitet die Befreiung der Arbeiterklasse ein. Zur Durchführung dieses Kampfes bedarf die Arbeiterklasse der Unabhängigen Sozialdemokratie, die rückhaltlos auf dem Boden des revolutionären Sozialismus steht, der Gewerkschaften, die sich zum unverfälschten proletarischen Klassenkampf bekennen und zu Kampforganisationen der sozialen Revolution umzugestalten sind, und des revolutionären Rätesystems, das die Arbeiter zum revolutionären Handeln zusammenfaßt ...
>
> Die Diktatur des Proletariats ist ein revolutionäres Mittel zur Beseitigung aller Klassen und Aufhebung jeder Klassenherrschaft, zur Erringung der sozialistischen Demokratie. Mit der Sicherung der sozialistischen Gesellschaft hört die Diktatur des Proletariats auf und die sozialistische Demokratie kommt zur vollen Entfaltung ...
>
> Um dieses Ziel zu erreichen, bedient sich die Unabhängige Sozialdemokratische Partei planmäßig und systematisch gemeinsam mit den revolutionären Gewerkschaften und der proletarischen Räteorganisation aller politischen, parlamentarischen und wirtschaftlichen Kampfmittel. Das vornehmste und entscheidende Kampfmittel ist die Aktion der Masse. Sie verwirft gewaltsames Vorgehen einzelner Gruppen und Personen. Ihr Ziel ist nicht die Vernichtung von Produktionsmitteln, sondern die Beseitigung des kapitalistischen Systems.
>
> Die geschichtliche Aufgabe der Unabhängigen Sozialdemokratischen Partei ist es, der Arbeiterbewegung Inhalt, Richtung und Ziel zu geben und dem revolutionären Proletariat in seinem Kampfe für den Sozialismus Führerin und Bannerträgerin zu sein.

In dem Leipziger Aktionsprogramm der U. S. P. D. werden ferner „zur Überwindung des Kapitalismus und zur Verwirklichung der sozialistischen Gesellschaft „vierzehn Einzelmaßnahmen gefordert, darunter: Auflösung aller konterrevolutionären Heeresgebilde und Errichtung einer revolutionären Wehr, Umwandlung des Privateigentums in gesellschaftliches Eigentum, besonders bezüglich der Energieerzeugung durch Kohle, Wasser, Elektrizität, der Eisen- und Stahlproduktion, des Transport- und Verkehrswesens usw., Rationierung der Landwirtschaft durch Übernahme der großen Forsten und des Großgrundbesitzes, technische Hilfsmittel, Genossenschaftswesen, Urbarmachung von Ödland, ferner sozialistische Regelung des Ernährungswesens, Gesundheitswesens, Erziehungs- und Bildungswesens, Umgestaltung der Steuerpolitik in sozialistischem Sinne, völlige rechtliche Gleichstellung der Frauen, sozialistische Gestaltung der Rechtspflege, Einführung der Arbeitspflicht für alle Arbeitsfähigen, Herstellung freundschaftlicher Beziehungen zu allen, besonders sozialistisch regierten Völkern.

Kurz vor dem Leipziger Parteitage starb durch Mörderhand der erste Führer und Gründer der Partei, Hugo Haase, auf den am 9. Oktober 1919 vor dem Reichstage von einem für geisteskrank erklärten Lederarbeiter Voß aus einem Revolver mehrere Schüsse abgegeben wurden, an deren Folgen er am 7. November verschied. In Gotha waren Haase und Ledebour zu Vorsitzenden gewählt worden, letzterer legte in den ersten Revolutionswochen sein Amt nieder. An

seiner Stelle war auf dem März-Parteitage 1919 in Berlin Crispien gewählt worden. An Haases Stelle wurde in Leipzig Däumig gewählt.

Auf dem Leipziger Parteitage wurde schließlich noch eine Programmkommission zur Ausarbeitung eines umfassenden wissenschaftlichen Parteiprogramms gewählt, deren Vorsitzender Ledebour ist. Eine Organisationskommission zur Schaffung eines neuen Organisationsstatuts war bereits vom Berliner Parteitag eingesetzt.

Stellung zur Internationale.

Ferner gelangte in Leipzig eine Resolution zur Internationale zur Annahme, in der an die zweite Internationale (Sitz Brüssel) eine Absage erteilt und dann gesagt wird:

> Es muß eine aktionsfähige proletarische Internationale geschaffen werden durch Zusammenschluß unserer Partei mit der dritten Internationale (Sitz Moskau) und den sozialrevolutionären Parteien der anderen Länder.
>
> Deshalb beauftragt der Parteitag das Zentralkomitee, auf Grund des Aktionsprogramms der Partei mit allen diesen Parteien sofort in Verhandlungen zu treten, um diesen Zusammenschluß herbeizuführen und so mit der dritten Internationale eine aktionsfähige geschlossene proletarische Internationale zu ermöglichen, die in dem Befreiungskampfe der Arbeiterklasse aus den Fesseln des internationalen Kapitals eine entscheidende Waffe für die Weltrevolution sein wird.

Die nach dem Leipziger Parteitage erfolgte Fühlungnahme sowohl mit den der Moskauer Internationale angeschlossenen Parteien wie mit den sozialrevolutionären Parteien des Westens berechtigt zu der Erwartung, daß der geplante internationale Zusammenschluß in nicht zu ferner Zeit gelingen wird, wenn nicht die Beschlüsse des 2. Kongresses der Dritten Internationale neue Schwierigkeiten schaffen.

Erstarken in Verfolgung und Kampf.

Mit Beginn des Jahres 1920 setzte hat eine verstärkte Verfolgung der U. S. P. D. durch die Regierung ein. Sie wurde unter Ausnahmerecht gestellt, die Hälfte ihrer Zeitungen wurde ohne Begründung und ohne Befristung unterdrückt, Versammlungen wurden verboten, Führer verhaftet. Eine Neuauflage des Puttkamerschen Sozialistengesetzes. Der Erfolg war derselbe: Eine Förderung der geächteten und verfolgten Partei, die bereits die Massenpartei des deutschen revolutionären Proletariats geworden ist.

Diese Verfolgung der U. S. P. D. war der Regierung von den Militärs aufgezwungen worden, die dadurch dem von ihnen geplanten reaktionär-monarchistischen Staatsstreich vorzuarbeiten suchten. Als die Konterrevolutionäre am 13. März 1920 unter der Führung des Generallandschaftsdirektors Kapp und des Generals von Lüttwitz die Regierungsgewalt an sich zu reißen strebten, proklamierte die U. S. P. D. überall im Reich neben der S. P. D. und dem Gewerkschaftsbund den Generalstreik und ihre Anhänger gingen zum bewaffneten Widerstand gegen die konterrevolutionären Truppen über; dadurch brach der Staatsstreich der Reaktion zusammen.

Durch ihr entschlossenes Auftreten bei der Niederwerfung des „Kapp-Putsches" gewann die U. S. P. D. in immer höherem Grade das Vertrauen des Proletariats. Das trat bei der Reichstagswahl am 6. Juni 1920 sinnenfällig in die Erscheinung. Sie erhielt 4 895 317 Stimmen (1919: 2 374 000) und 81 Mandate (1919: 22). Damit war sie zur zweitstärksten Partei geworden. Eine Aufforderung zur Teilnahme an einer Regierungskoalition gemeinsam mit Rechtssozialisten und kapitalistischen Parteien lehnte die U. S. P. D. am 11. Juni 1920 grundsätzlich ab und präzisierte ihren Standpunkt positiv dahin:

> „Ergibt sich aus der Entwicklung der Revolution die Notwendigkeit, einer sozialistischen Regierung, so kommt für die U. S. P. D. als Übergang nur eine rein sozialistische Regierung in Betracht, in der sie die Mehrheit hat, den bestimmenden Einfluß ausübt und in der ihr Programm die Grundlage der Politik bildet."

Die Mitgliederzahl der U. S. P. D. betrug am 1. Juli 1920 rund eine Million.

Drittes Hauptstück.

Reform der Verwaltung im Reich und in den Ländern.

---

13. Abschnitt.

Der Umkreis der Reichsverwaltung.

Von Dr. jur. Friedrich Giese,
o. Professor der Rechte an der Universität Frankfurt a. M.

Literatur:

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches [5] **2** §§ 64—66, **3** §§ 71—82, **4** §§ 95—131. — Haenel, Deutsches Staatsrecht **1**, 1892, §§ 49—121. — Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches [2] **2** 1897. — G. Meyer-Dochow, Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechtes [4] 1914. — Triepel, Die Reichsaufsicht (Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches) 1917. — Giese, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 (Taschenausgabe) [2] 1920. — Meißner, Die Reichsverfassung (Das neue Reichsstaatsrecht für den praktischen Gebrauch dargestellt) 1919.

Unsere sehr übersichtlich angelegte neue Reichsverfassung vom 11. August 1919 enthält im ersten Hauptteil, der den Aufbau und die Aufgaben des Reichs behandelt, einen besonderen (6.) Abschnitt über die verfassungsmäßigen Grundlagen der Reichsverwaltung. Die hier niedergelegten Grundzüge des neuen Reichsverwaltungsrechts bedürfen allerdings, um praktisch anwendbar zu werden, zu großen Teilen noch erst der Ausführung durch die Reichsgesetzgebung. Diese Ausgestaltung ist eine der wichtigsten Reichsaufgaben der nächsten Zukunft. Aber heute schon bieten jene Vorschriften eine vollständige und wohlgeordnete Übersicht über die reichseigenen Verwaltungsgeschäfte der deutschen Republik, so daß wir sie der folgenden Darstellung der unmittelbaren Reichsverwaltung zugrunde legen können und müssen.

Die Verwaltung der Reichsrepublik unterscheidet sich recht erheblich von derjenigen des Kaiserreichs. Einerseits hat die Reichsrepublik — in Übereinstimmung mit dem bedeutend unitarischeren Charakter des neuen Reichsbaues — auf der Grundlage ihrer zu diesem Zweck erweiterten Kompetenz den Umfang der reichseigenen, d. h. in eigener und unmittelbarer Verwaltung des Reiches stehenden Aufgaben auf Kosten der Länder stark ausgedehnt. Dies geschah teils durch gänzliche Übernahme von Verwaltungszweigen der Länder, z. B. die „Verreichlichung" von Eisenbahnen, Wasserstraßen und Seezeichen, teils auch durch teilweise Inanspruchnahme solcher Landes-

verwaltungszweige, z. B. die Schaffung einer eigenen direkten Steuerverwaltung, teils endlich durch Beseitigung gliedstaatlicher Reservatrechte, z. B. der bayerischen und württembergischen Post- und Telegraphenverwaltungen. Anderseits hat die Reichsrepublik Verwaltungszweige, die früher bloß reichsrechtlich zu regeln, dagegen verfassungsgemäß gänzlich oder überwiegend von Landesbehörden zu verwalten waren, in unmittelbare Verwaltung genommen, d. h. sich selbst einen eigenen Behördenorganismus dafür geschaffen. Das ist vor allem beim Militär-, Zoll- und indirekten Steuerwesen der Fall. Das Ergebnis beider Neuerungen ist die Entstehung einer stattlichen eigenen Verwaltungsorganisation des Reiches; dem starken Zurücktreten der Landesverwaltungen entspricht eine sichtbare Ausgestaltung der Reichsverwaltung, die in reichseigenen Behörden und Beamten in die Erscheinung tritt.

I. Auswärtige Beziehungen.

Die Pflege der auswärtigen Beziehungen, d. h. die Einrichtung, Unterhaltung und Förderung des gesamten staatlichen Verkehrs mit fremden Staaten, die zur Völkerrechtsgemeinschaft gehören, mögen sie im übrigen Mitglieder des Völkerbundes sein oder nicht, vollzieht sich hauptsächlich nach dem Ermessen der Politik und nach den Vorschriften des Völkerrechts. Aber auch die Verwaltung spielt hinein, vor allem insoweit, als es gilt, die persönlichen und sachlichen Voraussetzungen für den Staatenverkehr zu schaffen. Der auswärtigen Verwaltung obliegt demgemäß namentlich die Organisation des diplomatischen (gesandtschaftlichen) und konsularischen Verkehrs; ferner gehört dazu der Abschluß rechtsgeschäftlicher Staatsverträge, die Ausübung von Hoheitsrechten in und gegenüber dem Auslande, das Auslieferungswesen sowie die Verhütung und Beilegung von Staatenstreitigkeiten.

Für die Pflege aller völkerrechtlichen Beziehungen und insbesondere für die Handhabung der auswärtigen Verwaltung ist grundsätzlich allein das Reich (nicht die Länder) zuständig (Art. 78). Nur das Reich ist auf dem Gebiete des Völkerrechts „der Staat“, nur ihm kommt völkerrechtliche Persönlichkeit zu, nur es ist Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten. Die Organe der auswärtigen Verwaltung des Reiches sind der Reichspräsident, der Reichskanzler, der Reichsminister des Auswärtigen, das Auswärtige Amt, die Gesandtschaften und die Konsulate. Der Reichspräsident hat als Reichshaupt das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reichs Bündnisse und andere Verträge mit auswärtigen Mächten zu schließen, eigene Gesandte zu beglaubigen und fremde zu empfangen. In gewissen Fällen ist der Reichstag zur Mitwirkung berufen; seiner Zustimmung bedürfen Bündnisse und Verträge, die sich auf Materien der Reichsgesetzgebung beziehen. Zu Kriegserklärung und Friedensschluß ist ein formelles Reichsgesetz erforderlich. Alle Gesandten und Konsuln sind solche des Reiches; demgemäß kann auch nur das Reich fremdstaatliche empfangen. Keine Ausnahme davon bilden die sog. Landesgesandten beim päpstlichen Stuhl, die noch vorhandenen Gesandten der Länder untereinander und die Gesandten der Landesregierungen bei der Reichsregierung; in allen diesen Fällen handelt es sich nicht um völkerrechtliche Beziehungen, füglich auch nicht um völkerrechtliche Organe.

Die Länder haben grundsätzlich keine völkerrechtliche Rechts- und Handlungsfähigkeit, also auch keine auswärtige Verwaltung. Wenn im Eingang des Versailler Friedensvertrages die deutschen Delegierten als „im Namen des Deutschen Reiches sowie im Namen aller seiner Gliedstaaten und jedes einzelnen dieser Staaten“ handelnd auftreten, so beweist diese Wendung eine völlige Verkennung der Struktur des Deutschen Reiches. Wenn Art. 279 desselben Vertrages den alliierten und assoziierten Mächten das Recht einräumt, in den Städten und Häfen Deutschlands Konsuln zu ernennen, so wird hierdurch kein passives Konsulatsrecht der Länder begründet, sondern das Reich als solches verpflichtet, jenen Konsuln das Exequatur zu erteilen. Nur insofern kennt die Reichverfassung eine Durchbrechung des Prinzips, als sie den Ländern das Recht zuerkennt, in landesrechtlichen Materien (z. B. Fragen des grenznachbarlichen Verkehrs) mit auswärtigen Staaten Verträge zu schließen; doch bedürfen solche Verträge der Zustimmung des Reiches (Art. 78 II). Dagegen ist es ein Vorbehalt des Reiches, sogar des Reichsgesetzgebers, Vereinbarungen mit fremden Staaten über Veränderung der Reichsgrenzen zu treffen; doch bedürfen diese Verein-

barungen der vorherigen Zustimmung des beteiligten Landes (Art. 78 III). Über reichsrechtliche Materien kann nur das Reich Verträge schließen; um aber hierbei die Vertretung der Interessen zu gewährleisten, die sich für einzelne Länder aus ihren besonderen wirtschaftlichen Beziehungen oder ihrer benachbarten Lage zu auswärtigen Staaten ergeben, schreibt die Reichsverfassung vor, daß das Reich die zu diesem Zweck erforderlichen Einrichtungen und Maßnahmen im Einverständnis mit den beteiligten Ländern zu treffen hat (Art. 78 IV).

II. Kolonialwesen.

Obwohl Deutschland durch den Versailler Friedensvertrag (Art. 119) aller seiner überseeischen Besitzungen beraubt worden ist, sieht die Reichsverfassung doch weitblickend für später eine neue koloniale Betätigung des Reiches vor. Sie erklärt das Kolonialwesen für eine die Länder ausschließende Aufgabe des Reiches (Art. 80). Nur das Reich ist völker- und staatsrechtlich zuständig und befähigt, Kolonien, d. h. auswärtige, in der Regel überseeisch gelegene Nebenländer zu erwerben, zu besitzen und zu verwalten.

III. Verteidigungswesen.

Auch beim Militärwesen spielt die eigentliche Verwaltung eine verhältnismäßig geringfügige Rolle neben der Hauptsache, nämlich der militärischen Kommandogewalt und der bestimmungsgemäßen Anwendung von Heer und Marine. Die Militärverwaltung hat lediglich die persönlichen und sachlichen Voraussetzungen für Aufstellung, Unterhaltung und Verwendung von Heer und Marine zu schaffen; ihre wichtigsten Funktionen sind daher die Bereitstellung des notwendigen Bestandes an Offizieren und Mannschaften, die Sorge für Ausrüstung und Verpflegung, das militärische Bildungs-, Medizinal- und Seelsorgewesen.

Im Gegensatz zu früher ist nicht nur die Marine, sondern auch das Heer eine einheitliche Reichsanstalt. Die Verteidigung des Reiches ist Reichssache (Art. 79). Das Reich hat das gesamte Wehrwesen nicht nur zu regeln, sondern auch als reichseigene Institution in Kommando und Verwaltung zu organisieren und zu unterhalten. Die einheitliche reichsgesetzliche Regelung der Wehrverfassung des deutschen Volkes steht noch aus. Bis dahin gelten Übergangsbestimmungen über die vorläufige Reichwehr und die vorläufige Reichsmarine. Beide Anstalten tragen einen rein defensiven, ja überwiegend polizeilichen Charakter. Beide haben den Anordnungen der Reichsregierung Geltung zu verschaffen und Ruhe und Ordnung aufrecht zu erhalten; ferner obliegt der Reichswehr noch der Schutz der Reichsgrenzen, der Marine die Sicherung der deutschen Küsten, der Handelsschiffahrt und der ungestörten Fischerei. Die allgemeine Wehrpflicht ist durch den Friedensvertrag beseitigt; Reichswehr und Reichsmarine sind durch Zusammenfassung von Freiwilligenverbänden und durch Anwerbung von Freiwilligen zu bilden, und zwar auf demokratischer Grundlage, so daß insbesondere Unteroffizieren und Mannschaften der Eintritt in die Offizierslaufbahn offen steht. Den Oberbefehl über die gesamte Wehrmacht des Reiches führt nach der Reichsverfassung (Art. 47) der Reichspräsident. Er hat diesen Oberbefehl aber in der Hauptsache dem Reichwehrminister übertragen, sich jedoch die Erteilung unmittelbarer Befehle vorbehalten. Alle militärischen Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten bedürfen zu ihrer Gültigkeit ministerieller Gegenzeichnung, wodurch die Verantwortung übernommen wird (Art. 50). Die höheren Offiziere werden vom Reichspräsidenten, die übrigen vom Wehrminister ernannt. Bei Anordnungen über Fürsorge-, Urlaubs- und Beschwerdesachen haben gewählte Vertreter der Formation mitzuwirken. Oberste Militärbehörde ist das Reichswehrministerium, welches sich in das Heeresamt und Flottenamt gliedert. Den nach dem Friedensvertrag noch zulässigen sieben Infanteriedivisionen entsprechen sieben Wehrkreise, an deren Spitze die Wehrkreiskommandos stehen. Daneben ist das Reich für die Truppenführung und Ausbildung in vier Reichswehrgruppenkommandos eingeteilt.

Den Landesinteressen trägt die Reichsverfassung lediglich durch die Vorschrift Rechnung, daß bei der bevorstehenden reichseinheitlichen Regelung der Wehrverfassung des deutschen Volkes die „besonderen landsmannschaftlichen Eigenarten“ berücksichtigt werden sollen.

IV. Justizverwaltung.

Auch im Justizwesen ist neben der Hauptaufgabe, der Rechtspflege (Justizausübung), die Verwaltung nur eine Hilfsfunktion. Die Justizverwaltung hat den geordneten Gang der Justiz zu ermöglichen und zu erhalten, indem sie das Richterpersonal und die Rechtspflegeeinrichtungen bereitstellt, den Geschäftsgang der Gerichte beaufsichtigt, das Kassen- und Rechnungswesen reguliert und für die Vollziehung der Richtersprüche und sonstigen gerichtlichen Anordnungen sorgt. Für die Justizverwaltung gilt nicht der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit, sondern der administrativen Unterordnung. Eine Justizverwaltung kommt für das Reich in Frage, soweit das Reich eigene Gerichte unterhält; solche sind das Reichsgericht in Leipzig als höchste Instanz der ordentlichen Gerichtsbarkeit, die speziellen Verwaltungsgerichte und das zu errichtende allgemeine Reichsverwaltungsgericht, der in Vorbereitung befindliche Staatsgerichtshof und die nur für Kriegszeiten und für das Bordverfahren vorgesehenen Militärgerichte. Im übrigen sind die Gerichte Landesbehörden, ist füglich die Justizverwaltung Landessache. Soweit dem Reiche Justizverwaltungsgeschäfte obliegen, werden sie in der Zentralinstanz vom Reichsminister der Justiz (Reichsjustizministerium), weiterhin von den Gerichtsvorständen und den staatsanwaltschaftlichen Behörden (Reichsanwaltschaft) wahrgenommen.

V. Finanzwesen.

Hier erst betreten wir ein Kerngebiet der Verwaltung. Jedes öffentliche Gemeinwesen bedarf zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben finanzieller Mittel. Die staatliche Finanzverwaltung erstreckt sich auf das aktive und passive Staatsvermögen, die Beschaffung von Staatseinnahmen, die Regulierung des Verhältnisses zwischen Einnahmen und Ausgaben. Die Finanzhoheit des Reiches mußte bei dem ins Riesenhafte gestiegenen Mehrbedarf gegen früher gewaltig erweitert und ausgebaut werden. Die Grundlagen des geltenden Reichsfinanzrechts enthält die Reichsverfassung und die Reichsabgabenordnung vom 13. Dezember 1919.

1. Das Reich hat sich für die Finanzverwaltung eine reichseigene Finanzbehördenorganisation geschaffen.

a) Die beiden Zentralstellen sind der Reichsminister der Finanzen und der Reichsschatzminister. Dem Reichsminister der Finanzen steht die oberste Leitung des Reichssteuerwesens zu. Steuern im Sinne der Reichsabgabenordnung sind die ganz oder teilweise in die Reichskasse fließenden einmaligen oder laufenden Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung des Zensiten für eine besondere Leistung des Reiches (der Länder, der Gemeinden) darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkünften allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Auch Zölle fallen darunter, nicht aber Gebühren (für besondere Inanspruchnahme der Verwaltung) und Beiträge (Vorzugslasten). Dem Reichsschatzminister obliegt die Verwaltung reichseigenen Besitzes, insbesondere die Bauverwaltung aller Behörden, soweit sie reichseigenen Grund und Boden sowie reichseigene Gebäude besitzen (ausgenommen bleiben das Reichspost- und das Reichsverkehrsministerium), die Verwaltung der in Heeres- und Marinebesitz befindlichen Grundstücke und Gebäude, die Versorgung von Heer und Marine mit Verpflegung, Bekleidung, Unterkunft, Verbrauchsmaterialien, Geräten und Pferden, die Verwertung von Heeres-, Marine- und sonstigen reichseigenen Gütern, die finanzielle Beaufsichtigung der Kriegs- und wirtschaftlichen Friedensorganisationen, endlich die Beschaffung von Einnahmen aus anderen Quellen als Zöllen, Steuern und Gebühren nebst der Verwaltung der sich daraus ergebenden Vermögensrechte des Reichs.

b) Auch die nachgeordneten Behörden sind reichseigene, einheitliche Reichsbehörden (Finanzbehörden).

α) Unter dem Reichsfinanzministerium stehen Landesfinanzämter als Oberbehörden und darunter Finanzämter mit ihren Hilfsstellen. Die Bezirke der Landesfinanzämter sind im Benehmen mit den beteiligten Ländern so zu bilden, daß sie sich tunlichst mit den Ländern oder mit größeren Verwaltungsbezirken der Länder decken oder mehrere Länder oder Verwaltungsbezirke umfassen. Das Landesfinanzamt besteht aus einem Präsidenten und der er-

forderlichen Zahl von Mitgliedern und Hilfsbeamten. Es zerfällt in Abteilungen, denen eine besondere Abteilung für die Verwaltung des Reichsvermögens angefügt werden kann. Die Landesfinanzämter haben die obere Leitung der Finanzverwaltung für ihren Bezirk; sie überwachen die Gleichmäßigkeit der Gesetzesanwendung und beaufsichtigen die Geschäftsführung der Finanzämter. Zur Entscheidung über das Rechtsmittel der Berufung in Steuersachen sind den Landesfinanzämtern „Finanzgerichte" angegliedert. Sie zerfallen in Kammern, welche in der Besetzung von fünf Mitgliedern, darunter drei ehrenamtlichen, entscheiden. Die Mitglieder der Finanzgerichte sind als solche unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Die ehrenamtlichen Mitglieder werden von den Organen der Selbstverwaltung oder von den Vertretungen der Länder und von öffentlich-rechtlichen berufsständischen Vertretungen gewählt. Sitz, Bezirk und Geschäftsumfang der Finanzämter bestimmt der Reichsminister der Finanzen. Die Finanzämter und ihre Hilfsstellen stehen unter Leitung von Vorstehern, denen die erforderlichen Beamten beigegeben werden. Die Vorsteher haben darauf zu achten, daß die Steuern in ihrem Bezirke nach dem Gesetze verwaltet und alle Steuerpflichtigen gleichmäßig behandelt werden; sie haben alles, was für die Festsetzung der Steuern in ihrem Bezirke wichtig ist, sorgfältig zu erkunden und die Nachrichten darüber zu sammeln und fortzuführen. Die Gemeinde-, Ortspolizei- und sonstigen Ortsbehörden haben den Finanzämtern Beistand und Hilfe zu leisten, soweit dies wegen ihrer Kenntnis der örtlichen Verhältnisse oder zur Ersparung von Kosten oder Zeit zweckmäßig ist. Der Finanzminister kann Gemeinden und Gemeindeverbände gegen eine von ihm festzusetzende angemessene Entschädigung mit Geschäften der Finanzämter und ihrer „Ausschüsse" betrauen und ihnen die Verwaltung bestimmter Steuern oder die Erhebung und Einziehung von Steuern übertragen. Soweit Gemeinde- oder andere Behörden oder Beamte Finanzverwaltungsgeschäfte wahrnehmen, haben sie den Weisungen der Finanzbehörden zu folgen. „Ausschüsse" sind bei den Finanzämtern für die Steuern vom Einkommen und vom Vermögen (ausschließlich der Erbschaftssteuer) zu bilden, um bei der Veranlagung u. a. mitzuwirken. Die Ausschußmitglieder bekleiden ein Ehrenamt und werden von Organen der Selbstverwaltung gewählt. Oberste Spruchbehörde und Beschlußbehörde in Steuersachen ist der Reichsfinanzhof in München. Die Senate des Reichsfinanzhofs entscheiden als Spruchbehörden in der Besetzung von fünf, als Beschlußbehörden in der Besetzung von drei Mitgliedern. Die Mitglieder des Gerichtshofs sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Mitglied kann nur werden, wer das 35. Lebensjahr vollendet hat; mindestens die Hälfte der Mitglieder muß die Befähigung zum Richteramt erlangt haben.

β) Ausführende Behörden des Reichsschatzministeriums sind die Abteilungen III der Landesfinanzämter und die ihnen unterstellten örtlichen Behörden, nämlich Reichsvermögensämter, Reichsvermögensstellen, Reichsverpflegungsämter, Remonteämter. Die Reichsbekleidungsämter unterstehen unmittelbar dem Reichsschatzministerium.

c) Das Reich steht auch im Begriff, sich einen eigenen Stamm von Reichsfinanzbeamten zu schaffen, die gemäß den Bestimmungen des Finanzministers über die Ausbildung der Anwärter des Finanzdienstes für ihren Beruf besonders vorgebildet werden sollen. Die Amtspflicht sämtlicher, auch der ehrenamtlichen Beamten der Finanzverwaltung erstreckt sich insbesondere darauf, daß sie Verhältnisse eines Steuerpflichtigen, die sie dienstlich erfahren haben, strengstens geheimhalten und Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse nicht unbefugt verwerten.

2. Die einzelnen Reichsabgaben zerfallen in Gebühren und Beiträge und in Steuern, letztere wieder in indirekte (darunter die Zölle) und direkte Steuern.

a) Die Verwaltung der Zölle (und Verbrauchssteuern) durch reichseigene Behörden ist in der Reichsverfassung selbst vorgesehen. Nach dem bisherigen Recht erfolgte die Verwaltung der Zölle (und Verbrauchssteuern) im Auftrage und unter Aufsicht des Reiches durch Landesbehörden; jetzt hat das Reich deren Verwaltung selbst in die Hand genommen und läßt sie von den reichseigenen Finanzbehörden führen. Das deutsche Recht kennt nur Einfuhrzölle, keine Durchfuhr- oder Ausfuhrzölle. Unverändert beibehalten ist die alte Errungenschaft des einheitlichen deutschen Zollgebietes. Deutschland bildet ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von einer gemeinschaftlichen (gemeint ist: einheitlichen) Zollgrenze. Es gibt also keine Binnenzollgrenzen, sondern nur eine Außenzollgrenze. Diese Zollgrenze deckt sich grundsätzlich mit der

Auslandgrenze. An der See bildet das Gestade des Festlandes und der reichzugehörigen Inseln die Zollgrenze, doch können hier und an anderen Gewässern Abweichungen bestimmt werden. Möglich sind Zollanschlüsse und Zollausschlüsse. Fremde Staatsgebiete (bis 1919 Luxemburg) oder Gebietsteile (so die deutschösterreichischen Gemeinden Jungholz und Mittelberg) können durch Staatsvertrag oder Übereinkommen dem Zollgebiete angeschlossen werden. Solche Anschlußgebiete sind staatsrechtlich Ausland, aber zollrechtlich Inland. Anderseits können aus dem Zollgebiet nach besonderem Erfordernis Teile ausgeschlossen werden (so Helgoland). Solche Ausschlußgebiete sind staatsrechtlich Inland, zollrechtlich Ausland. Möglich, aber nicht notwendig ist, Zollausschlüsse durch Staatsvertrag oder Übereinkommen einem fremden Zollgebiet anzuschließen. Besonders wichtige Zollausschlüsse sind die Freihäfen; solche (vor allem das Freihafengebiet von Bremen und Hamburg sowie das durch den Friedensvertrag neugeschaffene von Stettin) können nur durch ein verfassungänderndes Gesetz aufgehoben und in das Zollgebiet einbezogen werden. Eine wichtige, von der Reichsverfassung besonders hervorgehobene Folgerung des Ausschlusses von Landes- und Gemeindezollgrenzen ist, daß alle Erzeugnisse der Natur sowie des Gewerbe- und Kunstfleißes, die sich im freien Verkehre des Reiches befinden, über die Grenzen der Länder und Gemeinden ein-, aus- und durchgeführt werden dürfen. Ausnahmen sind nur auf Grund eines Reichgesetzes zulässig. Bedauerlicherweise haben die Landesregierungen, besonders Süddeutschlands, gegen diese zwingende Verfassungsvorschrift noch lange nach dem Inkrafttreten der Reichsverfassung gröblich verstoßen.

b) Die verfassungsmäßige Anordnung der reichseigenen Verwaltung gilt, wie für Zölle, so auch für Verbrauchssteuern. Dies sind solche indirekte Steuern, die von Waren in Verbindung mit der Zuführung zu ihrer bestimmungsgemäßen Verwendung erhoben werden. Die Entrichtung der Steuer ist die Voraussetzung dafür, daß die steuerpflichtige Ware überhaupt in den freien Verkehr gebracht werden kann. Solche Steuern ruhen nach dem geltenden Reichsrecht auf Salz, Zucker, Tabak, Zigaretten, Branntwein, Bier, Wein, Schaumwein, Mineralwässern, Leuchtmitteln, Zündwaren, Kalisalzen, Steinkohlen und Braunkohlen. Die Vorrechte süddeutscher Staaten in der Bier- und Branntweinbesteuerung sind dank dem Entgegenkommen dieser Länder gegen Abfindung durch das Reich beseitigt.

c) Bezüglich der übrigen indirekten sowie der direkten Steuern läßt die Reichsverfassung die beiden Möglichkeiten der reichseigenen Verwaltung durch Reichsfinanzbehörden und der (mittelbaren Reichs-) Verwaltung durch Landesfinanzbehörden unter Aufsicht des Reiches zu. Soweit Reichsabgaben durch Landesbehörden verwaltet werden, ist eine besondere unmittelbare Reichsaufsicht über diese Landesbehörden erforderlich. Daher erklärt die Reichsverfassung in Art. 84 die eigentlich schon aus Art. 14 folgende Zuständigkeit des Reiches zum Erlaß von Vorschriften über Einrichtung und Befugnisse der mit der Beaufsichtigung der Ausführung der Reichsabgabengesetze betrauten Behörden, ferner über die Abrechnung mit den Ländern und über die Vergütung der bei Ausführung der Reichsabgabengesetze entstehenden Verwaltungskosten. Soweit Reichsabgaben durch Reichsbehörden verwaltet werden (was verfassungsmäßig bei Zöllen und Verbrauchssteuern obligatorisch, bei anderen Steuern zulässig ist), ist die Beaufsichtigung dieser durch höhere Reichsbehörden eine interne Angelegenheit des Reichsorganismus. Im Interesse der Länder ist für diesen Fall vorgeschrieben, daß Einrichtungen vorzusehen sind, die den Ländern die Wahrung besonderer Landesinteressen auf dem Gebiete der Landwirtschaft, des Handels, des Gewerbes und der Industrie ermöglichen. Das Reich muß derartige Einrichtungen nicht bloß auf Anregung der Länder hin, sondern aus eigener Initiative im Verwaltungswege schaffen, z. B. durch Zuziehung von beratenden Vertretern der Länder oder der genannten Berufs- und Erwerbszweige. Von der in der Reichverfassung offengelassenen Möglichkeit der Verreichlichung der Verwaltung anderer Steuern als Zölle und Verbrauchssteuern, also namentlich direkter Steuern hat nun das Reich bereits Gebrauch gemacht. Nach Art. 14 RV. werden die Reichsgesetze (so auch die Reichsabgabengesetze) zwar grundsätzlich durch die Landesbehörden ausgeführt, doch kann ein Reichsgesetz etwas anderes, nämlich Ausführung durch eigene Reichsbehörden bestimmen. Diesen Schritt hat die Reichsabgabenordnung vom 13. Dezember 1919 getan. Sie bestimmt in § 8: Die Reichssteuern — also auch Verkehrs- und direkte Steuern — werden von Reichsbehörden

(Finanzbehörden) verwaltet. Das Reich hat also nicht nur die bestehenden Reichssteuern ausgebaut und durch wichtige neue, teilweise bisher den Gliedstaaten vorbehaltene direkte Steuern ergänzt, sondern auch die Verwaltung dieser Reichssteuern selbst in die Hand genommen. Die neuen Steuergesetze erschließen dem Reich teils einmalige, teils laufende Steuerquellen. So entstanden in schneller Folge das Erbschaftssteuergesetz, das Gesetz über eine außerordentliche Kriegsabgabe für das Rechnungsjahr 1919, das Gesetz über eine Kriegsabgabe vom Vermögenszuwachs, das Grunderwerbssteuergesetz, das Spielkartensteuergesetz, das Umsatzsteuergesetz, das Gesetz über das Reichsnotopfer, das Kapitalertragsteuergesetz, das Einkommensteuergesetz und das Körperschaftssteuergesetz. Da diese umfassende Reichssteuergesetzgebung die finanzielle Lebensfähigkeit der Länder, auf deren Erhaltung das Reich nach der Reichsverfassung (Art. 8) Rücksicht zu nehmen hat, ernstlich bedroht, so bestimmte schon das Gesetz über die Finanzverwaltung vom 10. September 1919, daß an dem Aufkommen der geplanten Reichseinkommensteuer jedes Land mit einem angemessenen, näher bezeichneten Betrage zu beteiligen sei. Die abschließende Regelung der Beteiligung der Länder und Gemeinden am Ertrage der Reichssteuern enthält das „Landessteuergesetz" des Reiches vom 30. März 1920 (§§ 16—51). Nach diesem Gesetz (§ 56) gewährleistet das Reich jedem Lande die Einnahme aus den durch Einkommensteuer, Körperschaftssteuer, Kapitalertragssteuer und Erbschaftssteuer ersetzten Steuern des Landes und seiner Gemeinden in der bisherigen Höhe.

3. Das Haushaltswesen der Reichsrepublik entspricht im allgemeinen dem des Kaiserreiches.

a) Alle Einnahmen und Ausgaben des Reichs müssen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden. Der Haushaltsplan ist ein großer Voranschlag aller während des nächsten Wirtschaftsjahres zu erwartenden Einnahmen und zu machenden Ausgaben. Er besteht demgemäß aus dem Einnahme- und dem Ausgabeetat. Die Einnahmen zerfallen in ordentliche, die aus den privatwirtschaftlichen Einkünften und den öffentlichrechtlichen Abgaben fließen, und in außerordentliche, die im Wege des Kredits beschafft werden können. Letzterer Weg darf aber nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschritten werden. Die beiden wichtigsten Arten solcher außerordentlichen Beschaffung von Geldmitteln sind die Aufnahme von Anleihen und die Ausgabe von Schatzanweisungen. Für beide Fälle bedarf die Regierung der gesetzlichen Ermächtigung, die in der Regel in Verbindung mit dem Haushaltsgesetz erteilt wird. Bei den Ausgaben unterscheidet man fortdauernde und einmalige, ordentliche und außerordentliche (je nachdem die Deckung aus den ordentlichen oder außerordentlichen Einnahmen erfolgt), vor allem aber „notwendige" und „willkürliche". Notwendig sind die Ausgaben, welche gesetzlich festliegen (wie die Unterhaltung der Behörden und die Besoldung der Beamten) und daher in den Etat aufgenommen werden müssen, „willkürlich" solche, die nicht rechtlich, sondern höchstens wirtschaftlich oder politisch erforderlich oder zweckmäßig erscheinen.

b) Die Veranschlagung und Etatisierung aller Einnahmen und Ausgaben vor Beginn des Wirtschaftsjahres (1. April bis 31. März) ist obligatorisch. Die endgültige Feststellung des Voranschlages erfolgt im Wege der Gesetzgebung, d. h. durch Beschluß des Reichstages, der jedoch insoweit der positiven Zustimmung des Reichsrates bedarf, als der Reichstag in dem ihm von der Reichsregierung (mit Zustimmung des Reichsrats) vorgelegten Gesetzentwurf eine vorgesehene Ausgabe erhöhen oder eine nicht vorgesehene Ausgabe einfügen will. Mangels Einverständnisses zwischen beiden Faktoren hat der Reichspräsident binnen drei Monaten über die strittigen Posten einen Volksentscheid anzuordnen. Der Reichshaushalt kommt also in der äußeren Form eines Gesetzes zustande; gleichwohl ist er inhaltlich nicht Gesetz im materiellen Sinne eines Komplexes von Rechtsnormen, sondern bloß ein Verwaltungsakt. Denn er begründet keine rechtlichen Verpflichtungen im Verhältnis zwischen Reich und Bürgern, sondern enthält lediglich Verwaltungsanweisungen für die eigenen Organe des Reiches, für die Reichsbehörden und die Reichsbeamten. Dieser Rechtsauffassung entspricht auch das ausdrückliche Verbot der Reichsverfassung (Art. 85 Abs. 3), in das Reichshaushaltsgesetz Vorschriften aufzunehmen, die sich nicht auf die Einnahmen und Ausgaben des Reiches oder ihre Verwaltung beziehen. Die gesetzlich fesgestellten

Positionen des Haushaltsgesetzes sind für alle nachgeordneten Reichsstellen unbedingt verbindlich. Für Etatsüberschreitungen sind die Beamten, sofern nicht der Reichstag nachträglich Indemnität erteilt, persönlich verantwortlich und haftbar. Zeitlich beschränkt sich die Wirkung des Etatsgesetzes auf das Wirtschaftsjahr. Wenn auch die Reichsverfassung ausnahmsweise vorsieht, daß Ausgaben in besonderen Fällen (z. B. bei Bauten) auch für eine längere Dauer bewilligt werden können, so ist doch die Einjährigkeit des Haushaltsgesetzes Regel und Prinzip. Daher kann auch nicht von einer Fortgeltung des abgelaufenen Haushaltsgesetzes die Rede sein, wenn das neue Haushaltsgesetz nicht rechtzeitig oder überhaupt nicht zustande kommt. Rechtlich liegen beide Fälle gleich. Wenn sich die Praxis mit einem Monats- oder Vierteljahresetat als „Notetat" behilft, so ist dieser Notbehelf staatsrechtlich nicht zu rechtfertigen. Die Reichsverfassung kennt keinen Notetat; es ist ausdrücklich abgelehnt worden, dergleichen Bestimmungen in die neue Reichsverfassung aufzunehmen. Die Folge ist also, daß die Regierung, wenn sie die Verwaltung des Reiches ohne etatsgesetzliche Grundlage weiterführt, nicht, wie sonst, im voraus von ihrer Verantwortung gegenüber Reichstag und Reichsrat befreit ist, sondern auf eigene Verantwortung handelt und nachträglicher Indemnität bedarf. Dabei müssen allerdings die geleisteten „notwendigen" Ausgaben, weil auf materiellem Gesetz beruhend, von Reichstag und Reichsrat anerkannt werden, wie beide Organe ja auch im Normalfalle zu deren Einstellung in den Etat verpflichtet sind.

c) Ist das Wirtschaftsjahr mit ordnungsmäßigem Haushaltsgesetz abgelaufen, so hat der Reichsfinanzminister Namens der Reichsregierung innerhalb des neuen Rechnungsjahres zwecks „Entlastung" der Reichsregierung dem Reichstag und dem Reichsrat über die Verwendung aller Reichseinnahmen Rechnung zu legen. Die Rechnungsprüfung erfolgt zunächst durch den mit der preußischen Oberrechnungskammer verbundenen Rechnungshof des Deutschen Reiches. Die von ihm vorgenommene administrative Rechnungskontrolle besteht in der rechnerischen Prüfung und Feststellung aller Kassenrechnungen sowie in der Prüfung, ob die bestehenden gesetzlichen und instruktionellen Vorschriften beobachtet sind, ob vor allem die Verwaltung dem Haushaltsgesetz entsprechend geführt ist. Auf diese erste, administrative Rechnungskontrolle folgt die zweite, parlamentarische durch Reichstag und Reichsrat. Beide hängen dadurch zusammen, daß jene die Grundlage für die Entschließung von Reichstag und Reichsrat über die Erteilung der „Entlastung" bildet. Diese Entlastung kann nur verweigert werden, wenn gegenüber der Rechnungslegung begründete Ausstellungen zu machen sind. Die Erteilung der Entlastung durch Reichstag und Reichsrat bedeutet die Befreiung der Mitglieder der Reichsregierung von ihrer staatsrechtlichen Verantwortung für die Innehaltung des Haushaltsplanes.

VI. Post und Telegraphie.

Schon nach der Verfassung des Kaiserreiches sollten das Postwesen und das Telegraphenwesen für das gesamte Gebiet des Deutschen Reiches als einheitliche Staatsverkehrsanstalten eingerichtet und verwaltet werden (RV. 1871, Art. 48). Diese Bestimmung galt jedoch für das Reichsgebiet nur mit Ausschluß von Bayern und Württemberg. Diesen beiden Gliedstaaten gegenüber beschränkte sich die Zuständigkeit des Reiches auf die ausschließliche Gesetzgebung über die Vorrechte der Post und Telegraphie, über die Rechtsverhältnisse beider Anstalten zum Publikum, über die Portofreiheiten, das Posttaxwesen und das Telegraphengebührenwesen, ferner auf die Regelung des Post- und Telegraphenverkehrs mit dem Auslande (ausgenommen den eigenen unmittelbaren Verkehr beider Gliedstaaten mit den ausländischen Nachbarstaaten). Im übrigen regelten und vor allem verwalteten Bayern und Württemberg ihr Post- und Telegraphenwesen selbständig.

Die neue Reichsverfassung (Art. 170) verfügt den Übergang der bayerischen und württembergischen Post- und Telegraphenverwaltung auf das Reich spätestens am 1. April 1921; soweit bis zum 1. Oktober 1920 noch keine Verständigung über die Bedingungen der Übernahme erzielt wäre, sollte der Staatsgerichtshof entscheiden. Dieser Zusatz ist mittlerweile gegenstandslos geworden, weil die Einigung bereits im Vertragswege erreicht ist und der Übergang auf das Reich bereits am 1. April 1920 stattgefunden hat. (Vgl. die Staatsverträge des

Reiches mit Bayern und mit Württemberg vom 29./31. März 1920, sowie das zustimmende Reichsgesetz vom 27. April 1920, RGBl. 1920, 643 ff.)

Nunmehr ist das gesamte deutsche Post- und Telegraphenwesen samt dem Fernsprechwesen ausschließlich Sache des Reichs (RV. Art. 88). Der Post-, Telegraphen- und Fernsprechbetrieb, der weder einen kaufmännischen Betrieb noch einen Gewerbebetrieb, sondern als öffentliche Funktion einen staatlichen Verwaltungszweig darstellt, wird allein vom Reiche unter Ausschluß der Länder geregelt und reichseigen verwaltet. Eine logische Folge und ein äußeres Zeichen dieser Einheitlichkeit ist die der Postwertzeichen. Verträge über den Verkehr mit dem Auslande schließt allein das Reich. Die Verordnungen über die Grundsätze und Gebühren für die Benutzung der Verkehrseinrichtungen erläßt die Reichsregierung, aber mit Zustimmung des Reichsrates. Diese Vorschrift fällt deshalb auf, weil eine Mitwirkung des die Landesinteressen vertretenden Reichsrates sonst regelmäßig nur bei solchen Verordnungen stattfindet, die von den Landesbehörden durchzuführen sind. Dies ist beim Post- und Telegraphenwesen nicht der Fall; gleichwohl rechtfertigt sich die Zustimmung des Reichsrates zu diesen Anstaltsverordnungen aus Erwägungen der Dezentralisation, der Verschiedenheit der wirtschaftlichen Verhältnisse der Länder. Die Reichsregierung kann dieses Verordnungsrecht auf den Reichspostmeister übertragen, doch bedarf auch diese Delegation (genauer Subdelegation) der Zustimmung des Reichsrates. Organe der Reichspost- und Telegraphenverwaltung sind der Reichspostminister, die provinziellen Oberpostdirektionen, die örtlichen Post-, Telegraphen- und Fernsprechämter. Zur beratenden Mitwirkung (nur) in Angelegenheiten des Post-, Telegraphen- und Fernsprechverkehrs und der Tarife soll die Reichsregierung mit Zustimmung des Reichsrats einen „Beirat" errichten. Er wird vor allem die Interessen des die Anstalten benutzenden Publikums zu wahren haben.

VII. Eisenbahnen.

Bismarcks großer Plan einer Vereinigung aller deutschen Eisenbahnen zu einer einheitlichen Reichsverkehrsanstalt ist im Kaiserreich unverwirklicht geblieben. Die verfassungsmäßigen Grundlagen der alten Reichsverfassung für die Schaffung eines einheitlichen deutschen Eisenbahnsystems mußten ein Torso bleiben, weil sie den Ausbau nicht auf die feste Basis gesetzlicher Anordnung, sondern auf den lockeren Boden vertraglicher Bindung und garantieloser Verheißungen stellten. Eisenbahnhoheit und Eisenbahnverwaltung blieben Landessache. Die Bundesregierungen hatten sich lediglich verpflichtet, die deutschen Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehrs wie ein einheitliches Netz verwalten und zu diesem Behuf auch die neu herzustellenden Bahnen nach einheitlichen Normen anlegen und ausrüsten zu lassen (RV. 1871 Art. 42). Dem Reich stand lediglich die Oberaufsicht über das gliedstaatliche Eisenbahnwesen zu, die es durch das Reichseisenbahnamt, eine Reichsbehörde ohne eigene Verwaltungsbefugnisse, ausübte. Alle Versuche der Überwindung des Verkehrspartikularismus auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens führten zu keinen oder nur unbedeutenden Ergebnissen.

Bismarcks Plan geht heute unter dem Druck der bittersten Not des Reiches in Erfüllung. Die Eisenbahnen der Reichsrepublik werden zu einer einheitlichen Reichsanstalt verschmolzen. Das Reich erlangt die Eisenbahnhoheit und nimmt die Eisenbahnen in eigene und unmittelbare Verwaltung. Das ist ein Fortschritt von unermeßlicher wirtschaftlicher, aber auch rechtlicher Bedeutung. Die Reichsverfassung (Art. 89) erklärt es für des Reiches Aufgabe, d. h. Pflicht und Recht den Ländern gegenüber, die dem allgemeinen Verkehre dienenden Eisenbahnen (privatrechtlich) in sein Eigentum zu übernehmen und (öffentlichrechtlich) als einheitliche Verkehrsanstalt zu verwalten. Ausgenommen bleiben nur die Privatbahnen und Kleinbahnen insoweit als sie nicht dem allgemeinen, sondern nur dem örtlichen Verkehr dienen. „Verreichlicht" werden dagegen die Staatsbahnen sowie (auf Verlangen des Reichs) die Rechte der Länder auf Erwerb von Privateisenbahnen des allgemeinen Verkehrs. Bei letzteren mußte, da sie nicht ohne weiteres übernommen werden konnten, das Reich sich mit der Übertragung jener Erwerbsrechte (auf sein Verlangen hin) begnügen. Solche Erwerbsrechte sind in der Regel bei Gelegenheit der Konzessionierung ausbedungen und in der Konzessionsurkunde niedergelegt. Mit dem Übergang der Eisenbahnen übernimmt das Reich zugleich die Enteignungsbefugnis und die auf das

Eisenbahnwesen bezüglichen staatlichen Hoheitsrechte, darunter vor allem die Eisenbahnpolizei (mit ihren rechtsetzenden, verwaltenden und strafenden Funktionen), das Recht der Konzessionierung und Beaufsichtigung privater Eisenbahnunternehmungen, die Feststellung von Eisenbahntarifen, die Organisation der Eisenbahnbehörden und die Anstellung der Eisenbahnbeamten. Über den Umfang dieser Rechte soll im Streitfalle der Staatsgerichtshof entscheiden (Art. 90). Die Staatseisenbahnen sollten spätestens am 1. April 1921 auf das Reich übergehen. Über die Bedingungen der Übernahme sollte in erster Linie im Wege freier Vereinbarung zwischen Reich und Ländern eine Einigung angestrebt werden. Erst wenn bis zum 1. Oktober 1920 noch keine Verständigung darüber erzielt war, sollte der Staatsgerichtshof entscheiden. Die Verhandlungen haben aber schon viel früher zu einer glatten Verständigung geführt. Die Staatseisenbahnen der Länder sind bereits am 1. April 1920 in das Eigentum und die Verwaltung des Reichs übergegangen. (Vgl. den Staatsvertrag vom 31. März bis 29. April 1920 und das Reichsgesetz vom 30. April 1920, RGBl. 1920, 773ff.)

Für die Übergangszeit, in welcher das Reich die Eisenbahnen eines bestimmten Gebiets noch nicht in seine Verwaltung übernommen, also noch die Landeseisenbahnen bestehen gelassen hatte, wurde die Bestimmung der früheren Reichsverfassung (Art. 41) erneuert ; danach kann das Reich für den allgemeinen Verkehr oder die Reichsverteidigung als notwendig erachtete Eisenbahnen kraft Reichsgesetzes auch gegen den Widerspruch der Länder, deren Gebiet durchschnitten wird, jedoch unbeschadet der Landeshoheitsrechte (insbesondere der Landespolizei), für eigene Rechnung anlegen oder den Bau einem andern zur Ausführung überlassen, nötigenfalls unter Verleihung des Enteignungsrechts. Ferner muß sich jede (staatliche oder private) Eisenbahnverwaltung den Anschluß anderer Bahnen auf deren Kosten gefallen lassen (Art. 94).

Nachdem das Reich aber die dem allgemeinen Verkehr dienenden Eisenbahnen eines bestimmten Gebiets in seine Verwaltung übernommen hat, besteht verfassungsmäßig das Reichseisenbahnmonopol für den Bau und Betrieb von Bahnen, die dem allgemeinen Verkehr dienen. Es können innerhalb dieses Gebietes solche Bahnen nur vom Reiche oder mit Zustimmung des Reiches (von einem Land, einer Gemeinde, einem Privatunternehmen) gebaut werden. Berührt der Bau neuer oder die Veränderung bestehender Reichseisenbahnanlagen den Geschäftsbereich der Landespolizei, so hat die Reichseisenbahnverwaltung vor der Entscheidung die Landesbehörden gutachtlich anzuhören (Art. 94).

Die Eisenbahnverordnungen (über den Bau, den Betrieb und den Verkehr der Eisenbahnen) werden von der Reichsregierung mit Zustimmung des Reichsrates erlassen. Diese Verordnungen sind teils (kraft dieser reichsverfassungsmäßigen Ermächtigung erlassene) Rechtsverordnungen, teils Verwaltungsverordnungen (Anstaltsverordnungen), teils enthalten sie sowohl Rechts- wie Verwaltungsnormen. Während früher die Gültigkeit derartiger Verordnungen mangels ausdrücklicher Ermächtigung des Bundesrats angezweifelt werden konnte, ist heute durch die Delegation dieses Verordnungsrechts auf die Reichsregierung jeder Zweifel behoben. Die Zustimmung des Reichsrates entspringt den gleichen Erwägungen wie beim Erlaß der Post- und Telegraphenverordnungen. Auch hier ist eine Subdelegation möglich; die Reichsregierung kann ihr Verordnungsrecht, ebenfalls mit Zustimmung des Reichsrats, auf den zuständigen Reichsminister (Reichsverkehrsminister) übertragen (Art. 91). Endlich ist auch hier in Angelegenheiten des Verkehrs und der Tarife die beratende Mitwirkung von Beiräten vorgesehen, welche die Reichsregierung mit Zustimmung des Reichsrats errichten soll. Solche Beiräte kannte schon das bisherige Recht in Gestalt der Bezirkseisenbahnräte und des Landeseisenbahnrats in Preußen.

Die Reichseisenbahn soll insofern eine Reichsanstalt besonderer Art bilden, als sie finanziell wie ein selbständiges wirtschaftliches Unternehmen zu verwalten ist. Zwar bildet der Eisenbahnhaushalt rechtlich einen integrierenden Bestandteil des gesamten Reichshaushalts; Etat und Rechnung der Reichseisenbahnen werden in den allgemeinen Etat und die allgemeine Rechnung des Reichs eingegliedert. Dagegen hat das Eisenbahnunternehmen seine Ausgaben einschließlich Verzinsung und Tilgung der Eisenbahnschuld selbst zu bestreiten und eine Eisenbahnrücklage anzusammeln. Es müssen also die gesamten Ausgaben der Eisenbahnverwaltung aus den Betriebseinnahmen gedeckt, es dürfen nicht andere Reichseinnahmen dafür in Anspruch genommen

werden. Ein besonderes Reichsgesetz soll die Höhe der Tilgungssätze der Eisenbahnschuld, den Betrag der Eisenbahnrücklage und die Zwecke, für welche letztere nur in Anspruch genommen werden darf, regeln (Art. 92).

Da nur die Staatseisenbahnen auf das Reich übergehen, werden auch nach dem 1. April 1921 noch Privateisenbahnen weiterbestehen. Soweit sie ausnahmsweise dem allgemeinen Verkehre dienen, hat das Reich ein verkehrsmäßiges Interesse an ihnen. Deshalb sind solche Bahnen — ebenso während der Übergangszeit die noch nicht verreichlichten Landeseisenbahnen — der Beaufsichtigung durch das Reich unterworfen. Diese Aufsicht wird vom Reichsverkehrsminister und den Reichseisenbahnbehörden ausgeübt. Jener hat insbesondere für die Ausführung der in der Reichsverfassung enthaltenen Bestimmungen sowie der sonstigen auf das Eisenbahnwesen bezüglichen Gesetze und verfassungsmäßigen Vorschriften Sorge zu tragen und auf Abstellung der im Eisenbahnwesen hervortretenden Mängel und Mißstände hinzuwirken. Die der Reichsaufsicht unterliegenden Eisenbahnen sind nach den gleichen, vom Reiche festgesetzten Grundsätzen anzulegen und auszurüsten. Sie sind in betriebssicherem Zustand zu erhalten und entsprechend den Anforderungen des Verkehrs auszubauen. Personen- und Güterverkehr sind in Übereinstimmung mit dem Bedürfnis zu bedienen und auszugestalten. Bei der Beaufsichtigung des Tarifwesens ist auf gleichmäßige und niedrige Eisenbahntarife hinzuwirken (Art. 95).

Alle Eisenbahnen ausnahmslos, also nicht nur die dem allgemeinen Verkehr dienenden Reichs-, Landes-, Kommunal- und Privatbahnen, sondern auch die in der Regel nur lokalen und privaten Zwecken dienenden Kleinbahnen und Privatanschlußbahnen haben den Anforderungen des Reichs auf Benutzung für die Reichsverteidigung im Frieden wie im Kriege kraft ausdrücklicher Verfassungsvorschrift Folge zu leisten (Art. 96).

VIII. Wasserstraßen.

1. Entsprechende Vorschriften enthält die neue Reichsverfassung für die Übernahme der Wasserstraßen in Reichseigentum und reichseigene Verwaltung.

Die Wasserstraßen dienen dem Verkehr, insbesondere durch die Schiffahrt. Es gibt See- und Binnenwasserstraßen. Seewasserstraßen (für den Seeverkehr) sind nach deutschem Rechte das Meer, der Nordostseekanal, die Jade- und Peenemündungen, die Haffe, die Trave von Lübeck, der Pregel von Königsberg, die Ems von Emden, die Oder von Stettin, die Weser von der Kaiserbrücke in Bremen, die Elbe von den Bahnbrücken in Hamburg, die Warnow von Rostock ab. Binnenwasserstraßen (für den Binnenschiffahrtsverkehr) zerfallen in natürliche und künstliche. Künstliche Wasserstraßen sind nur Kanäle, natürliche alle übrigen Wasserstraßen, mögen sie auch kanalisiert, reguliert, begradigt usw. sein. Den Wasserstraßen stehen die Wasserkräfte gleich.

Bisher war die Wasserstraßenverwaltung Landessache. Die neue Reichsverfassung (Art. 97) erklärt es für die Aufgabe (Recht und Pflicht) des Reichs, die dem allgemeinen Verkehr dienenden, also zum mindesten schiffbaren Wasserstraßen, sowie die Wasserkräfte (privatrechtlich) in das Eigentum und (öffentlichrechtlich) in die Verwaltung des Reiches zu übernehmen. Die Verwaltung hat den Verkehr auf den Straßen, den Bau und die Unterhaltung des Flußbettes zum Gegenstande. Mit dem Übergang der Wasserstraßen auf das Reich erwirbt dieses die Enteignungsbefugnis, die Tarifhoheit, sowie die Strom- und Schiffahrtspolizei. Mitzuübernehmen sind die Aufgaben der Strombauverbände in bezug auf den Ausbau natürlicher Wasserstraßen im Rhein-, Weser- und Elbgebiet. Solche Verbände sind Zwangsgenossenschaften der beteiligten Staaten zur Aufbringung von Mitteln für die Verbesserung und Unterhaltung bestimmter natürlicher Wasserstraßen in den bezeichneten Stromgebieten im Interesse der Binnenschiffahrt. Die Wasserstraßen sollen spätestens am 1. April 1921 auf das Reich übergehen; soweit bis zum 1. Oktober 1920 noch keine Verständigung über die Bedingungen der Übernahme erzielt ist, wird der Staatsgerichtshof entscheiden (Art. 171).

Nach der Übernahme der Wasserstraßen in Eigentum und Verwaltung des Reiches besitzt das Reich das Wasserstraßenmonopol hinsichtlich aller dem allgemeinen Verkehre dienenden Wasserstraßen; solche können dann nur noch vom Reich oder mit Zustimmung des Reiches (von Ländern, Kommunalverbänden oder Privatunternehmungen) angelegt oder ausgebaut werden. Bei

der Verwaltung, dem Ausbau oder dem Neubau von Wasserstraßen sind die Bedürfnisse der Landeskultur und der Wasserwirtschaft im Einvernehmen mit den Ländern zu wahren. Eine gewisse Beeinträchtigung dieser Interessen ist natürlich nicht zu vermeiden, doch ist dafür Sorge zu tragen, daß sie nicht das für das Unternehmen unbedingt notwendige Maß übersteigt. Auch positiv ist auf die Förderung solcher Interessen Bedacht zu nehmen. Jede Wasserstraßenverwaltung hat sich den Anschluß anderer Binnenwasserstraßen auf Kosten der Unternehmer gefallen zu lassen. Die gleiche Verpflichtung besteht für die Herstellung einer Verbindung zwischen Binnenwasserstraßen und Eisenbahnen. Endlich sollen, wie bei den Eisenbahnen, so auch bei den Reichswasserstraßen nach näherer Anordnung der Reichsregierung unter Zustimmung des Reichsrats Beiräte gebildet werden; vorgesehen sind ein Hauptwasserstraßenbeirat und Bezirkswasserstraßenbeiräte. Schon das bisherige Recht kannte solche Räte in Gestalt der Strombeiräte.

2. Sehr bestritten war früher das Recht zur Erhebung von Schiffahrtsabgaben, bis eine Abänderung des Art. 54 der bisherigen Reichsverfassung der Ungewißheit ein Ende bereitete. Die neue Reichsverfassung sieht von vornherein Befahrungsabgaben für die Benutzung des Wasserlaufes, der Häfen und anderweitigen Schiffahrtseinrichtungen vor (Art. 99), jedoch mit wichtigen Einschränkungen. Solche Abgaben dürfen auf natürlichen Wasserstraßen nur für Werke, Einrichtungen und sonstige Anstalten erhoben werden, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind. Sie dürfen ferner bei staatlichen und kommunalen Anstalten die zur Herstellung und Unterhaltung erforderlichen Kosten nicht übersteigen. Die Herstellungskosten (Zinsen und Tilgungsbeträge) und Unterhaltungskosten für Anstalten, die nicht ausschließlich zur Erleichterung des Verkehrs, sondern auch zur Förderung anderer Zwecke (z. B. Uferschutz) bestimmt sind, dürfen nur zu einem verhältnismäßigen Anteil durch Schiffahrtsabgaben aufgebracht werden. Alle diese Vorschriften finden auf die Abgaben, die für künstliche Wasserstraßen sowie für Anstalten an solchen und in Häfen erhoben werden, Anwendung. Sie gelten auch für die Flößerei auf schiffbaren Wasserstraßen.

Auf fremde Schiffe und deren Ladungen andere oder höhere Abgaben zu legen als auf deutsche Schiffe und deren Ladungen, steht nach der Reichsverfassung nur dem Reiche zu. Nach dem Friedensvertrage dürfen jedoch die Angehörigen der alliierten und assoziierten Mächte nicht benachteiligt, ihre Schiffe müssen vielmehr in jeder Beziehung den deutschen gleichgestellt werden.

Zur Beschaffung von Mitteln für die Unterhaltung und den Ausbau des deutschen Wasserstraßennetzes kann das Reich die Schiffahrtsbeteiligten auch auf andere Weise durch Gesetz zu Beiträgen heranziehen, d. h. zu Sonderleistungen mit Rücksicht auf die wirtschaftlichen Vorteile, die ihnen aus der geplanten Einrichtung erwachsen werden.

Endlich kann zur Deckung der Kosten für Unterhaltung und Bau von Binnenschiffahrtswegen durch ein Reichsgesetz auch herangezogen werden, wer aus dem Bau von Talsperren in anderer Weise als durch Befahrung Nutzen zieht, sofern mehrere Länder beteiligt sind oder das Reich die Kosten der Anlage trägt (Art. 100).

3. In gedanklicher Verbindung mit der „Verreichlichung" der Wasserstraßen steht die Übernahme der Seezeichen in Eigentum und Verwaltung des Reiches. Jeder Staat hat im Interesse der Schiffahrt für eine deutliche Kennzeichnung der Küste und des Fahrwassers durch Seezeichen Sorge zu tragen. Als solche Seeschiffahrtszeichen führt die frühere Reichsverfassung (Art. 4 Nr. 9) Leuchtfeuer, Tonnen, Baken und sonstige Tagesmarken auf. Eine neuere Verordnung unterscheidet schwimmende Seezeichen (Tonnen) und feste Seezeichen (Baken, Stangen, Pricken). Solche Zeichen standen bisher im Eigentum der Länder und wurden von diesen verwaltet. Jetzt ist es die Aufgabe des Reichs, alle Seezeichen, insbesondere Leuchtfeuer, Feuerschiffe, Bojen, Tonnen und Baken in sein Eigentum und seine reichseigene Verwaltung zu übernehmen. Wegen Zeitpunkt und Form der Übernahme gilt das Gleiche wie für Eisenbahnen und Wasserstraßen (Art. 171). Das Reich hat nach der Übernahme das ausschließliche Anbringungs- und Verleihungsrecht, d. h. Seezeichen können nur noch vom Reich oder mit seiner Zustimmung hergestellt oder ausgebaut werden (Art. 101).

14. Abschnitt.

Preußische Verwaltung in vergangener Zeit, in der Gegenwart und in Zukunft.

Von Wirkl. Geh. Rat **Holtz**,
Chefpräsident der Oberrechnungskammer in Potsdam.

I.

Als der preußische Staat unter den Schlägen der französischen Heere im Jahre 1806 zusammenbrach, erwies sich zugleich die Unhaltbarkeit seiner innerstaatlichen Organisation. Zwar hatte König Friedrich Wilhelm I. durch die Begründung des preußischen Staatsbeamtentums den ersten wichtigen Schritt zum Übergange vom ständischen Territorialstaate zum einheitlichen monarchischen Staate getan. Er hatte in dem Generaldirektorium eine Oberbehörde, in den Kriegs- und Domänenkammern Mittelstellen für die gesamte Verwaltung geschaffen und es verstanden, durch die Einfügung des bis dahin im wesentlichen nur als altständischer Beamter wirkenden Landrats in den staatlichen Organismus ein Amt ins Leben zu rufen, das eine besonders bedeutsame und fruchtbringende Arbeit für Preußen geleistet hat. Aber die bunte Mannigfaltigkeit des Staatsgebietes hatte ihn dazu veranlaßt, für die oberste Leitung der einzelnen Landschaften, in denen der Partikularismus der Stände und der Gemeinden der neuen Ordnung durchweg feindlich gegenübertrat, eine Einrichtung zu treffen, die zwischen dem Provinzial- und dem Realsystem die Mitte hielt, indem an die Spitze der Abteilungen des Generaldirektoriums Provinzialminister gestellt wurden, die zugleich einige Verwaltungen für den gesamten Staat zu führen hatten. Es kann nicht wundernehmen, daß dieses Nebeneinander von Provinzial- und Fach-Ministerien den Interessen der Staatsverwaltung bald nicht mehr genügte. So lange noch die Arbeitskraft und das Genie des großen Königs Friedrich den Zusammenhalt ermöglichte, wurde die Unzulänglichkeit der Zentralverwaltung weniger kenntlich. Zur Zeit des Zusammenbruchs bestand kein Zweifel mehr darüber, daß „die Aggregatverwaltung so vieler einzelner Landesteile“ nach dem vorherrschenden Prinzip des Provinzialsystems eine einheitliche Durchführung gemeinsamer Grundsätze im ganzen Staate fast unmöglich machte, daß den Ministern jede Übersicht über die Staatsgeschäfte fehlte, und eine planlose Zersplitterung der Kräfte eingetreten war.

Frhr. v. Stein hat dann die unvermeidlich gewordene Reform im Jahre 1808 in großzügiger Weise begonnen. Um die unvollendet gebliebene Staatseinheit dem Abschlusse näher zu bringen, war die Vereinfachung und systematische Ordnung der obersten Staatsbehörden erforderlich. Die Trennung der Verwaltung von der Gerichtsbarkeit erwies sich ebenfalls als ein der Staatsentwicklung entsprechendes Bedürfnis und mußte zu der teilweisen Umwandlung der Provinzialbehörden führen. Die wichtigste und wahrhaft schöpferische Tat des großen Reformators war aber die Einführung der Selbstverwaltung in das Leben der Städte. Die erste dieser Aufgaben fand zunächst ihre Lösung durch die Beseitigung der Provinzialminister und die planmäßige Verteilung der Staatsgeschäfte unter Fachministerien, für deren Geschäftsbetrieb das bis dahin ausschließlich herrschende Kollegialsystem als zu schwerfällig und daher unhaltbar geworden in Wegfall kam. Es erfolgte sodann die Umgestaltung der altbewährten Kriegs- und Domänenkammern zu Regierungen und die Einsetzung der Oberpräsidenten. Mit der Einrichtung der Regierungen verband sich die völlige Abtrennung der Gerichtsgeschäfte, mit der die alten Kammern befaßt gewesen waren, und eine namhafte Erweiterung des Geschäftskreises, die die Zerlegung in mehrere Abteilungen erforderlich machte. Ein Übergang zum Bürosystem, wie er für die Ministerien stattfand, wurde mit dieser Reform nicht verbunden. Die Mittelstellen der preußischen Staatsverwaltung blieben Kollegien

und haben diese Gestalt noch durch zwei Menschenalter unverändert bewahrt. Die Einfügung des Oberpräsidenten in den preußischen Amtsorganismus war ein weiterer Schritt zum Einheitsstaat. Er sollte keine Zwischeninstanz bilden, für die in dem engen Tätigkeitsgebiete der damaligen Provinzialbehörden auch gar kein Raum war, sondern der perpetuus commissarius der Minsterien sein, um an Ort und Stelle die Oberaufsicht zu führen und die Beziehungen zwischen Staat und Provinz lebendig zu erhalten. Die Steinsche Städteordnung vom 19. November 1808 ist der Ausgangspunkt für die deutsche Selbstverwaltung geworden. Sie hat die Kräfte des städtischen Bürgertums für die Wahrnehmung der eigenen und der überwiesenen staatlichen Geschäfte frei gemacht und damit Keime in den preußischen Boden gesenkt, die nicht mehr vergehen konnten, wenngleich ihre Übertragung auf verwandte Gebiete noch lange auf sich warten ließ.

Es ist bekannt, daß Stein der Städteordnung eine Landgemeindeordnung folgen lassen wollte, die die wesentlichste Stütze der altständischen Gesellschaftsordnung, die gutsherrliche Polizei, beseitigen und ein freies Gemeindeleben mit Schulzen und Dorfgerichten schaffen sollte, und daß er sich auch mit dem Plane trug, Kreistage, Provinziallandtage und schließlich auch preußische Reichsstände auf berufsständischer Grundlage ins Leben zu rufen. Daß sein plötzlicher Sturz diese Pläne nicht zur Reife kommen ließ, hat den weiteren Ausbau der Selbstverwaltung in Preußen für Jahrzehnte vereitelt.

Als die Befreiungskämpfe durchgefochten waren, und sich der Umfang des neuen Preußens übersehen ließ, erschien die Verordnung über die verbesserte Einrichtung der Provinzialbehörden vom 30. April 1815, die die neue Einteilung des Staatsgebietes in 10 Provinzen und 28 Regierungsbezirke brachte, eine neue Gliederung der Regierungsabteilungen vorsah und das Amt des Oberpräsidenten, das einige Jahre hindurch als überflüssig beseitigt gewesen war, aufs neue ins Leben rief. Ihr folgten am 23. Oktober 1817 die Instruktionen für die Oberpräsidenten und die Regierungen, die sich an die Verordnung vom Jahre 1808 anlehnten und den Neubau der oberen Provinzialverwaltung zum Abschluß brachten. Es ist gerade unter den heutigen Verhältnissen beachtenswert, daß ihrem Erlasse eine Flut von Beschwerden und Vorstellungen voranging, die nichts geringeres als das Steinsche Werk der Staats- und Verwaltungseinheit in Frage stellten. Obwohl die Regierung bei der Abgrenzung der neuen Verwaltungsbezirke in der schonendsten Weise vorgegangen war, hatte sich die Störung mancher altgewohnten Verhältnisse nicht vermeiden lassen, da die neu erworbenen Gebietsteile unter einander und mit den alten Landesteilen in unwirtschaftlichem Gemenge lagen. Diese unvermeidlichen Eingriffe riefen eine partikularistische Bewegung von ungeheurer Stärke hervor, bei der der Ruf nach der Wiederherstellung der alten Provinzialministerien schließlich zum Schlagwort der zentrifugalen Bestrebungen wurde. Die Widerstände wurden so hartnäckig, daß eine nochmalige Überprüfung der neuen Verwaltungsordnung stattfand, die jedoch nur zu einer Stärkung der Stellung der Oberpräsidenten in der Instruktion vom Dezember 1825 führte. Wenn es gelang, in allen diesen Kämpfen, die in den nächsten Jahrzehnten noch ihre Fortsetzung fanden, die preußische Staatsidee zu retten und den Rückschritt zum Föderativstaat zu verhindern, so hat dazu wesentlich beigetragen, daß eine zuverlässige festgefügte Beamtenschaft vorhanden war, die seit Ablehnung des partikularistischen Anspruchs auf der Heimat entstammende Beamte nicht mehr im Boden der Landschaft wurzelte, sondern den Gedanken des Einheitsstaates vertrat.

Es ist für die preußische Staatsverwaltung wie für die gesamten Staatsverhältnisse eine höchst ungünstige Fügung gewesen, daß die Bildung des Verfassungsstaates so lange verzögert wurde. Die reaktionären und landschaftlichen Einflüsse verhinderten naturgemäß auch den weiteren Ausbau der Selbstverwaltung. Und so wurde die Beamtenschaft immer mehr zur Kaste, und zwischen Regierung und Regierten blieb ein weiter Abstand, der nicht geringer dadurch wurde, daß für die Wahrnehmung der privaten Interessen gegenüber den Verwaltungsverfügungen der Staatsgewalt nur ein langwieriger Beschwerdeweg bis zur obersten Dienststelle offenstand. Daß den politischen Beamten, besonders den Landräten, aus ihrer Vertretung der Regierungspolitik der Vorwurf parteipolitischer Amtsführung erwuchs, war um so weniger verwunderlich, als dieser Vorwurf zu den Kampfmitteln aller in der Opposition befindlichen Parteien gehört. Bedenklicher war noch, daß der Adel und streng konservative Gesinnung bei der Besetzung dieser Ämter eine so einseitige Be-

vorzugung fanden, daß daraus Schäden persönlicher und sachlicher Art hervorgingen. Bei alledem kann das Gesamturteil über die dienstliche Führung und Leistung der Verwaltung nur ein günstiges sein. Es ist richtig, daß dem Staatsbeamtentum eine gewisse Schroffheit und Einseitigkeit eigen war, die unwillkürlich an die Persönlichkeit ihres Begründers erinnert, und daß ihm die Liebenswürdigkeit und die Schmiegsamkeit fehlte, die den Bürger den staatlichen Anforderungen gegenüber versöhnlicher zu stimmen vermag. Aber es war vorbildlich in Pflichttreue und Disziplin, ehrlich, unbestechlich und selbstlos, und es hat bei dem Wiederaufbau des Staates nach der Beseitigung der Fremdherrschaft und auch weiterhin bewiesen, daß es den Anforderungen an seine Leistungsfähigkeit gewachsen war. Der Einfluß einer sorgsamen und gerechten Verwaltung auf die völkische Entwicklung kann kaum hoch genug bewertet werden. Wenn in dem preußischen Einheitsstaate die Kräfte entstanden, mit denen der geniale Reichsbegründer Bismarck sein großes Werk zu vollenden vermochte, so hat die preußische Verwaltung dazu erheblich beigetragen.

II.

Mit der Begründung des Reiches wuchs die Erkenntnis der Notwendigkeit, die Verwaltung den Aufgaben und den Bedürfnissen der neuen Zeit durch die Wiederaufnahme der alten Reformgedanken anzupassen. Bereits im Jahre 1872 brachte die preußische Staatsregierung die erste der Vorlagen, die diese Pläne in einer der Gegenwart entsprechenden Weise verwirklichen sollten. Die Einführung der Selbstverwaltung in Verbindung mit Rechtskontrolle und Dezentralisation war der leitende Gesichtspunkt für die Reform: Selbstverwaltung im Sinne der Heranziehung geeigneter Kräfte zur Mitwirkung in kommunalen Angelegenheiten und bei den Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung, Rechtskontrolle durch die Einführung gerichtlichen Schutzes im Bereiche des öffentlichen Rechts und Dezentralisation zur Entlastung der staatlichen Dienststellen und Bereicherung des Kreises der kommunalen Aufgaben. Das Reformwerk begann bei den Landkreisen der alten Provinzen (außer Posen), in denen die Kreisverfassung wesentlich auf der bevorrechteten Stellung der Rittergüter beruhte. Die gutsherrliche Polizei wurde durch zumeist im Ehrenamte tätige Amtsvorsteher abgelöst, denen ein Amtsausschuß zur Seite trat, und das gutsherrliche Aufsichtsrecht über die Landgemeinden unter Einführung freier Wahl von Schulzen und Schöffen beseitigt; die Repräsentationsbefugnisse der Rittergüter kamen in Wegfall, und die Wahlberechtigungen der drei gesellschaftlichen Gruppen des Großgrundbesitzes, der Landgemeinden und der kreisangehörigen Städte traten ins Leben; vor allem wurde aber ein aus Wahlen hervorgehender Kreisausschuß als Organ der Selbstverwaltung eingerichtet, dessen Tätigkeit sich auf die Vermögensangelegenheiten des Kreises und auf gewisse übertragene Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung erstreckte und in der Vorschrift bestimmter Formen (öffentlich-mündliche Verhandlung) für die Erledigung eines bestimmten Geschäftskreises bereits die Verwaltungsgerichtsbarkeit einleitete.

Dieser Kreisordnung folgte drei Jahre später eine Provinzialordnung für die alten Provinzen — die Kreise und Provinzen der anderen Landesteile erhielten die neuen Ordnungen mit den durch die landschaftliche Eigenart gebotenen Abänderungen im Verlaufe der achtziger Jahre — und ein Verwaltungsgerichtsgesetz. Auch die Provinzialordnung war vornehmlich auf die Umgestaltung der ständischen Verfassung und auf die Einsetzung von Organen der Selbstverwaltung gerichtet. Sie schloß sich in ersterer Hinsicht dem Systeme der Kreisordnung an, indem sie den Provinziallandtag, der bis dahin eine Vertretung der Stände und einzelner Viril-Stimmberechtigter war, zu einer Vertretung der Kreisverbände machte. Sie ging aber bei der Organisation der Verwaltung andere Wege, indem sie auf die Vereinigung von kommunaler und obrigkeitlicher Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, wie sie im Kreisausschuß stattfand, verzichtete und als kommunale Verwaltungsorgane den Provinzialausschuß und den Landeshauptmann, für die Beschlußfassung in Sachen der allgemeinen Landesverwaltung den Provinzialrat und den Bezirksrat — letzteren für die Instanz der Bezirksregierung — ins Leben rief. Für die Gerichtsbarkeit schuf das Verwaltungsgerichtsgesetz Bezirksverwaltungsgerichte bei den Regierungen und das Oberverwaltungsgericht in Berlin.

Das Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juli 1883 hat dann diese Einrichtungen dadurch vereinfacht, daß es Bezirksrat- und Verwaltungsgericht in dem für die obrigkeitliche Verwaltung und die Gerichtsbarkeit bestimmten Bezirksausschuß aufgehen ließ, und hat auch die Vorschriften gegeben, die für das Verfahren vor den neubegründeten Behörden, das Verwaltungsstreitverfahren und andererseits das Beschlußverfahren, Geltung haben. Außerdem enthält es die neuen organisatorischen Bestimmungen für die in der Landesverwaltung tätigen Provinzialbehörden: für den Oberpräsidenten und den Provinzialrat, den Regierungspräsidenten und die Bezirksregierung, bei der die Abteilung des Inneren zugunsten des Bureausystems weichen mußte, und den Bezirksausschuß, für den Landrat und den Kreisausschuß, ohne die in der Stein-Hardenbergschen Reformzeit begründete Organisation der Zentralbehörden zu ändern. In seinem ersten die Grundlagen der Organisation behandelnden Titel stellt das Gesetz den für die instanzmäßige Ausgestaltung der Stellung des Oberpräsidenten bedeutsamen Grundsatz auf, daß die Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung unter Oberleitung der Minister in den Provinzen von den Oberpräsidenten, in den Regierungsbezirken von den Regierungspräsidenten und den Regierungen, in den Kreisen von den Landräten zu führen seien, unter Mitwirkung der neuen Organe der Selbstverwaltung „nach näherer Vorschrift der Gesetze".

Da die Fülle des Stoffes es nötig machte, die Regelung der sachlichen Zuständigkeiten einer besonderen Gesetzgebung vorzubehalten, kam es zu dem Gesetze über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden vom 1. August 1883, das ergänzend eintritt, soweit nicht Zuständigkeitsbestimmungen bereits in den materiellen Verwaltungsgesetzen enthalten sind, und für eine große Anzahl sehr verschiedenartiger Angelegenheiten Instanzen und Rechtsmittel in bunter Mannigfaltigkeit ordnete.

Während des Zeitraums, den die gesetzliche Einführung der Selbstverwaltung und der Rechtskontrolle in Anspruch nahm, wurde auch dem Gedanken der Dezentralisation in der sogenannten Dotationsgesetzgebung eine besondere und wirksame Förderung zuteil. Denn diese Gesetzgebung entlastete die Staatsverwaltung durch die Kommunalisierung zahlreicher und wichtiger Verwaltungszweige, erweiterte damit das bis dahin zumeist nur enge Arbeitsgebiet der Provinzen, zu deren Gunsten sich dieser Übergang vollzog, und gewährte zugleich durch Staatsmittel in der Form von Jahresrenten den Provinzen und in geringerem Maße auch den Kreisen Zuschüsse, die ihnen die Übernahme und die Durchführung der neuen Aufgaben erleichtern sollten.

Es läßt sich nicht verkennen, daß durch diese Reformgesetzgebung, der im Jahre 1891 noch die Landgemeindeordnung für die östlichen Provinzen folgte, eine breite und in jeder Hinsicht tragfähige Grundlage für die neue Verwaltungsführung geschaffen wurde. Bei der Prüfung der Frage, was nun das preußische Staatsbeamtentum in der Verbindung mit den Organen der kommunalen und obrigkeitlichen Selbstverwaltung geleistet hat, kann die Kritik nicht daran vorübergehen, daß in den der Reichsgründung folgenden Jahrzehnten nichts Wesentliches geschehen ist, um die inneren Verhältnisse der staatlichen Bureaukratie in einer der neuen Zeit mit ihren neuen Aufgaben entsprechenden Weise auszugestalten. Gewisse Grundzüge des alten Systems: die Bevorzugung bestimmter Kreise und der daraus hervorgehende Kastengeist, eine Einseitigkeit der Ausbildung, die die Erweiterung des Gesichtskreises über die Landesgrenze hinaus erschwerte, Einschränkung der Selbständigkeit im amtlichen Wirken und die Enge der ökonomischen Lage blieben bestehen. Bestehen blieb daher auch die Abneigung weiter Kreise gegen Beteiligung im Staatsverwaltungsdienste und im politischen Leben, die viele hervorragende Kräfte vom Staastdienste fernhielt, und die Schwierigkeit, den Körper der Bureaukratie mit neuem Geiste zu erfüllen und der staatlichen Entwicklung nach außen und im Innern durch Verfolgung neuer Wege und Ziele gerecht zu werden. Wenn im Weltkriege ein so verhängnisvoller Mangel an Leitung bestand, so ist das sicherlich zum großen Teile auf die angedeuteten Versäumnisse zurückzuführen. Daß auch die Staatsverwaltung in den Provinzen unter diesen Fehlern zu leiden hatte, ist ohne weiteres zuzugeben. Indessen erfordert die Gerechtigkeit festzustellen, daß ihr die altpreußischen Beamtentugenden der Pflichttreue, Ehrlichkeit und Selbstlosigkeit in einer Zeit fortgesetzter Steigerung der Lebenshaltung und der Lebensansprüche im wesentlichen erhalten blieben.

Wenn vor dem Krieg der Ruf nach Reformen erschallte, so lag dem nicht so sehr die Überzeugung von der Minderwertigkeit der Verwaltung als die Tatsache zugrunde, daß der preußische Verwaltungskörper zu einer gewissen Überfüllung gelangt war, die nach verschiedenen Richtungen der Abhilfe bedurfte. Es ergab sich zunächst, daß die Zahl der Mitglieder der Bezirksregierungen im allgemeinen größer war, als das amtliche Bedürfnis erforderte, daß in manchen Verwaltungszweigen eine Häufung von Arbeit und Kontrolle bestand, der die Bedeutung der Sache nicht immer entsprach, und daß die höheren Beamten oft mit Arbeiten befaßt wurden, die auch von einfacher ausgebildeten und geringer bezahlten Arbeitskräften geleistet werden konnten. Auch die räumliche Organisation der Verwaltungsbezirke, für die die Rücksicht auf das historisch Gegebene bisweilen den Ausschlag gegeben hatte, ließ hier und da eine Vereinfachung und Verbilligung erwünscht erscheinen. In dem Osten der Monarchie, wo die Generalkommissionen ihre „alten“ Aufgaben vielfach erfüllt hatten und sich nach anderer Arbeit umsahen, war im Bereiche des Meliorationswesens und der inneren Kolonisation eine Behördenkonkurrenz entstanden, die zu Unzuträglichkeiten führte und erhöhte Unzuträglichkeiten erwarten ließ. Im Interesse der Selbstverwaltung wurde gegen übermäßige Zentralisation und gegen ein Übermaß von staatlicher Verwaltungstätigkeit Sturm gelaufen. Bei der Gestaltung des formellen Verfahrens, bei der Anordnung des Instanzenzuges und der Sicherung der Interessen des Rechtsschutzes schien die richtige Grenze vielfach überschritten zu sein, und war jedenfalls eine Unklarheit und Unübersichtlichkeit eingetreten, die das Streben nach Vereinfachung der Einrichtungen unseres Rechtsstaates begründeten. Vor allem aber war es seit der Einsetzung der Oberpräsidenten als Verwaltungsinstanz immer deutlicher geworden, daß sie und die Regierungspräsidenten nicht länger neben, eventuell auch gegeneinander, amtieren konnten, ohne daß ein Übermaß des Regierens in den Provinzen entstand.

Es bedarf kaum eines Nachweises, daß einige dieser Mängel verhältnismäßig leicht zu beheben waren. Eine Besserung der Personalverhältnisse bei den Regierungen war durch Einschränkung und andererseits richtige Auswahl des Nachwuchses zu erzielen. Für die Beseitigung der durch Organisationsfehler entstandenen Kraftverschwendung bot sich die Möglichkeit, leistungsschwache Bezirke im Verwaltungswege aufzulösen und dazu geeignete Nachbarbezirke zusammenzulegen. Der Konkurrenz durch die Generalkommissionen konnte dadurch begegnet werden, daß diese für bestimmte Zwecke auf Zeit begründeten Behörden unter Verteilung gewisser fortbestehender Geschäfte auf die Gerichte und die Verwaltungsbehörden allmählich beseitigt wurden. Die Interessen der Selbstverwaltung konnten durch die Zuweisung neu entstehender Aufgaben, durch die weitere Übertragung bisher staatlicher Verwaltungen und durch Einschränkung der staatlichen Aufsicht weitgehende Berücksichtigung finden. Als besonders schwierig erwies sich indessen die Frage, die natürlich wesentlich mit der Frage der Vereinfachung der Rechtsmittel und des Instanzenzuges zusammenhängt, wie die Zuständigkeiten der obersten Provinzialbehörden in einer dem Reformbedürfnis entsprechenden Weise zu gestalten seien. Eine Wiederholung des hundert Jahre vorher unternommenen Versuches, durch die Wiederbeseitigung des neubegründeten Amtes der Oberpräsidenten Abhilfe zu schaffen, war unmöglich geworden, nachdem die Provinzen die Träger eines reich ausgestatteten kommunalen Lebens geworden waren und die Oberpräsidenten in der staatlichen Aufsichtsführung über die erweiterte provinzielle Verwaltung, im Provinziallandtag, in der Leitung des Provinzialrats und in ihren Beziehungen zum Provinzialausschuß manche neue und wichtige Aufgaben übernommen hatten. Denn der Oberpräsident konnte in diesen Geschäften durch die Regierungsinstanz nicht ersetzt werden, weil dieser die erforderliche Stellung und Beziehung zu der provinziellen Selbstverwaltung und ihren Organen fehlt, und die Gliederung der Selbstverwaltungskörper ließ sich nach mehr als vier Jahrzehnten erfolgreicher Betätigung nicht mehr nachträglich ändern. Um so lebhafter wurde daher in der Theorie und der Praxis die Ansicht vertreten, daß die Vielregiererei in den Provinzen durch die Aufhebung der Regierungen zu beendigen sei. Bekanntlich ist auch dieser Vorschlag in der Stein-Hardenbergschen Reformzeit eingehend erwogen worden; er wurde damals mit Rücksicht auf die Größe der preußischen Provinzen als undurchführbar abgelehnt. Auch für die heutigen Verhältnisse hat dieser Einwand seine Bedeutung offenbar nicht völlig verloren. Denn wenn auch frühere Verkehrsschwierigkeiten durch Eisenbahnen, Auto und Telephon überwunden sind, so ist das doch nicht ausreichend, um das wesentliche Verwaltungs-

interesse an tunlichst engem Zusammenhang der Behörden „mit Land und Leuten“ in vollem Maße zu wahren. Vor allem aber trat diesem Reformplane das Bedenken gegenüber, daß kein Oberpräsident in der Lage sein werde, die zahlreichen und umfangreichen Verwaltungsdienststellen, die in der Provinzialhauptstadt vereinigt werden sollten, wirksam zu überwachen und zu leiten, und daß daher eine weitgehende Spezialisierung innerlich zusammenhängender Verwaltungszweige auf Kosten der Einheit der Verwaltung zu gewärtigen sei. Auf Grund dieser Erwägungen war bei dem ersten Reformversuche beschlossen worden, die Regierungen bestehen zu lassen und die dringend nötige Vereinfachung durch die Zurückführung des Oberpräsidenten in seine frühere Aufsichtsstellung als ständiger Kommissar der Staatsregierung herbeizuführen. Bei Ausbruch des Krieges hat die Staatsregierung auf die weitere Beratung der in der Kommission des Herrenhauses zu Anfang des Jahres 1914 angenommenen Novelle zum Landesverwaltungsgesetz verzichtet, die auf diesem Gedanken beruhte. Die dann ausgearbeiteten Grundzüge einer Verwaltungsreform, die die Ausschaltung der Regierungen und die Übertragung der provinziellen Gesamtverwaltung auf die Oberpräsidenten in Aussicht nahmen, sind nicht zur Beratung in den Parlamenten gelangt.

Der preußische Behördenorganismus ist also in unveränderter Verfassung in den Weltkrieg eingetreten. Die Bewältigung der gewaltigen Aufgaben, die er erfüllen sollte, ist wesentlich dadurch erleichtert worden, daß ihm in der glänzenden Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung auf dem Gebiete der Kriegswirtschaft eine Hilfe entstand, deren Bedeutung und Wert kaum hoch genug veranschlagt werden kann, und auf der anderen Seite durch den Umstand erschwert, daß seitens der Staatsleitung jede wirtschaftliche Vorbereitung auf den Krieg unterlassen, und daß dieser Mangel durch in größter Eile getroffene, teils wohl schon in der Anlage verfehlte Einrichtungen nicht mehr auszugleichen war. Es ist sicherlich richtig, daß die preußische Verwaltung diese schwerste aller Aufgaben, die einer staatlichen Bureaukratie jemals gestellt wurden, nicht restlos zu erfüllen vermocht hat. Sie hat nicht verhindern können, daß die Volksernährung immer schwieriger wurde, und daß die widerwärtigen Erscheinungen des Kriegswuchers und des Schiebertums immer schamloser in die Erscheinung traten. Sie hat aber im Verein mit den Organen der Selbstverwaltung mit großer Pflichttreue eine ungeheure Arbeit geleistet und durch diese Arbeit bis zu dem Tage der Revolution und darüber hinaus verhütet, daß ein völliger Zusammenbruch unserer Volkswirtschaft stattfand; und sie hat während der Nöte und der Versuchungen, die die Kriegszeit mit sich brachte, ihre Beamtenehre zu wahren verstanden. Man hat gesagt, daß die Kriegserfahrungen die Frage zur Entscheidung gebracht hätten, wie die Verwaltung in den Provinzen künftig zu ordnen sei, da die Oberpräsidenten und die Landräte im Verein mit der Selbstverwaltung als die Säulen des Staates, die Regierungspräsidenten und die Regierungen aber als entbehrlich erkannt seien. Sicherlich sind die Oberpräsidenten und Landräte die wesentlichsten Träger und Vertreter der kriegswirtschaftlichen Maßnahmen gewesen, da hier die unmittelbare Verbindung mit der kommunalen Selbstverwaltung gegeben war. Dieser Gesichtspunkt kann aber nicht der allein entscheidende sein. Will man die rechte Unterlage für ein Urteil gewinnen, so muß man den Fall als gegeben annehmen, daß die Bezirksregierungen bei Kriegsausbruch beseitigt und die Oberpräsidenten mit den hierdurch vermehrten Geschäften und mit der Kriegsarbeit belastet waren. Ist wirklich zu vermuten, daß diese Arbeit von der Provinzialhauptstadt aus in Verwaltungskörpern von der Größe der preußischen Provinzen zu leisten gewesen wäre?

III.

Durch die Revolution ist der alte Obrigkeitsstaat zum Volksstaat geworden, der nun die Idee der Selbstverwaltung bis zur äußersten Grenze der Möglichkeiten verwirklichen will, und damit ein Ereignis von schwerwiegender Bedeutung für die preußische Verwaltung eingetreten. Die Tatsache, daß wir die Zwangswirtschaft beibehalten haben, und in ihr nach wie vor die Organe der kommunalen Selbstverwaltung tätig sind, ist zwar nicht als eine Folgeerscheinung des neuen Systems, sondern als Fortbestand eines durch die Not begründeten Ausnahmezustandes anzusehen; denn die Schäden dieser Wirtschaft, die den Wiederaufbau des ehrlichen Handels hemmt und die Schleichhandel und Schiebertum nicht zu hindern vermag, liegen so klar zutage, daß die Tätigkeit der Selbstverwaltung auf diesem Gebiete nicht als eine normale Verwirklichung des Gedankens des Volks-

staats gelten kann. Dagegen haben sich an seine Begründung bestimmte Vorgänge geknüpft: die Einführung der Volksbeauftragten und des Rätesystems und die Neubesetzung politisch und wirtschaftlich wichtiger Dienststellen, die die preußische Verwaltung erheblich beeinflußt haben und daher einer kritischen Würdigung bedürfen. Will man nicht zugeben, daß der Entschluß, unsere Verhältnisse nach russischem Muster umzuwandeln, sich aus der Revolution als solcher erklärt und einer besonderen Rechtfertigung nicht bedarf, sondern sachlich und nüchtern prüfen, welchen Zweck die Kontrolle der staatlichen und kommunalen Behörden durch Volksbeauftragte und Räte haben sollte, so kann man allenfalls zu dem Ergebnisse kommen, daß die Verhütung von Rückschlägen in reaktionärem Sinne und eine gewisse Vorbildung von Parteigenossen für künftige dienstliche Verwendung von ihr erwartet wurden. Nach keiner dieser Richtungen ist ein nennenswertes Ergebnis erreicht. Daß sich die Behörden durchweg entschlossen, auf ihren Posten zu bleiben und die dienstliche Tätigkeit fortzusetzen, ist, soweit nicht das Einverständnis mit der Staatsveränderung zugrunde lag, der pflichtmäßigen Überzeugung von der Notwendigkeit zuzuschreiben, den völligen staatlichen und wirtschaftlichen Zusammenbruch zu verhüten. Die Volksbeauftragten und Räte haben — von Ausnahmefällen abgesehen — diese Entschließungen nicht hervorgerufen und gefördert, sie aber sicherlich oft erschwert. Denn die von ihnen geübte Kontrolle mußte der Verwaltung um so lästiger werden, je mehr sie der Sachverständigkeit entbehrte. Und da der Mangel an Sachverständnis die Regel bildete, und den Beauftragten vielfach auch die rein persönlichen Voraussetzungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben fehlten, hat auch ihre oberflächliche kontrollierende Mitwirkung, die mit Steinschen Reformgedanken wahrlich nichts gemein hat, zumeist nicht das Ziel einer Ausbildung der dabei Beteiligten für künftige Berufsarbeit erreichen können. So sind dem finanziell überlasteten Staate sehr beträchtliche Ausgaben durchaus unwirtschaftlicher Art durch diese der Revolution entstammenden Organe des jungen Volksstaates entstanden.

Hierbei darf indessen nicht übersehen werden, daß das Rätesystem noch in anderer Weise, und zwar in der Mitarbeit auf dem Felde der Berufsinteressen, wirksam geworden ist, in erster Linie in den Unternehmungen privatwirtschaftlicher Natur. Da es feststeht, daß der „Herrenstandpunkt" des Unternehmers in der neuen Zeit nicht mehr haltbar ist, und daß der Arbeiterstand in der Organisation der Berufsarbeit eine wirksamere Vertretung finden muß, so läßt sich ein grundsätzliches Bedenken nicht erheben. W i e w e i t die Beteiligung der Arbeiterschaft auf diesem Gebiete gehen kann, ist im Rahmen dieser Ausführungen nicht zu erörtern. Von unmittelbarem Interesse ist aber der Umstand, daß der Rätegedanke auch in der Beamtenschaft Boden gefaßt hat, und die daraus hervorgehende Frage, ob diese Entwicklung mit dem Verwaltungsinteresse vereinbar ist. Auch für die Beamtenschaft muß der Grundsatz gelten, daß die neue Zeit eine neue Ordnung erfordert. Es ist anzuerkennen, daß die einzelnen Beamtenklassen in den ihr Wohl und Wehe betreffenden Angelegenheiten größeren Einfluß gewinnen müssen, und daß es dazu der Organisation in Beamtenräten oder Ausschüssen bedarf. Soweit diese Bestrebungen in den Grenzen bleiben, die die Rücksicht auf das Staatswohl und auf die eigene Verantwortlichkeit ziehen, ist kein Anlaß zu Bedenken gegeben. Es scheint indessen die Gefahr zu bestehen, daß diese Grenzen allmählich überschritten werden. Muß es schon Anstoß erregen, daß die Organisationen der Beamtenschaft zur Steigerung ihrer Bedeutung und ihres Einflusses das gewerkschaftliche Gewand anlegen, ohne zu bedenken, daß dies letzten Endes den Verzicht auf die Beamtenstellung und die besonderen Rechte der Beamten bedeutet, so ist es noch mehr zu bedauern, daß die Ansprüche fortgesetzt wachsen und neuerdings bereits auf Mitwirkung im Sinne der Mitbestimmung von Angelegenheiten der Anstellung, Entlassung, Pensionierung und dergl. gerichtet sind. Zu den guten Eigenschaften des preußischen Beamtentums, die so wesentlich zum Bau des preußischen Staates beigetragen haben, gehörte von je neben Berufstüchtigkeit und Ehrlichkeit das Verständnis für die Notwendigkeit der Disziplin. Ohne Macht, ohne die in Ordnung und Unterordnung konzentrierte Kraft kann auf die Dauer kein Staatswesen nach außen und im Innern gedeihen. Es ist wohl anzunehmen, daß der überwiegende Teil der Beamten sich dieser Staatsnotwendigkeiten bewußt ist und die in Rede stehenden Bestrebungen als mit ihnen vereinbar ansieht. Wenn aber die schiefe Ebene der Autoritätsbeschränkung im amtlichen Leben einmal beschritten ist, dann pflegt die Interessenpflege stärker zu werden als der Sinn für Selbstbescheidung zugunsten der Volksgesamtheit. Die preußische Verwaltung steht

vor der großen Aufgabe, auf dem Trümmerfelde, das uns verblieben ist, ein neues Staatsgebäude errichten zu helfen. Sie kann ihre Pflicht nur erfüllen, wenn die Kräfte, die den alten Staat geschaffen haben, in der Beamtenschaft lebendig fortwirken. Diese Aufgabe wird voraussichtlich auch durch die Unzweckmäßigkeit der Auswahl erschwert werden, die bei der Besetzung mancher wichtiger Stellen der Provinzialverwaltung hervorzutreten scheint. Es ist an sich verständlich, daß die Regierung Parteianhänger zu amtlichem Einfluß zu bringen sucht und sich dabei auf gleichartige Vorgänge aus der Zeit des Obrigkeitsstaates beruft. Ein schwerwiegender Unterschied gegen früher und jetzt besteht aber darin, daß die frühere Staatsleitung aus einer großen Anzahl theoretisch und praktisch für die Verwaltung geschulter Beamter die Auswahl treffen konnte, während der jetzigen Regierung derartig vorgebildete Parteigenossen regelmäßig nicht zur Verfügung stehen. Es mag ja sein, daß das Amt des Parteisekretärs eine besonders günstige Gelegenheit bietet, Menschenkenntnis zu gewinnen und die für den Verwaltungsbeamten sehr wichtige Kunst der Menschenbehandlung zu erlernen. Indessen haben diese Eigenschaften nicht an jeder Stelle die gleiche Bedeutung. Und sicherlich kommt es unter den gegenwärtigen Umständen, vor allem in den preußischen Agrarprovinzen, nicht so sehr auf die Macht der Rede und parteipolitisches Geschick als auf nüchterne, praktische, sachverständige Arbeit an. Schon die ausgiebige und planmäßige Erschließung der in unseren Mooren lagernden Brennstoffe erscheint in Zeiten schweren und zunehmenden Kohlenmangels als ein Unternehmen, das von den leitenden Dienststellen aus mit allen Kräften gefördert werden müßte. Weit bedeutsamer und wichtiger wäre eine umfassende Besiedelung des platten Landes. Die segensreiche Wirkung, die die Verpflanzung wertvoller Bevölkerungsteile auf die ländliche Scholle mittels großzügiger Begründung von Bauerngütern und anderen kleinen Besitzstellen für die Gesundung unseres Volkes haben würde, kann hier nur angedeutet werden. Sehr nahe liegt aber die Erwägung, daß wir nur auf diesem Wege zu einer Intensivität des Betriebes und einer Produktionssteigerung gelangen können, die unser Volk vor dauernder Unterernährung bewahrt. Es bestehen keine Anzeichen dafür, daß die Bedeutung dieser Angelegenheit gegenwärtig voll erkannt und gewürdigt wird. In den Städten vermindern sich die Rentenzahlungen für Arbeitslose nur wenig, obwohl sie vielfach bei dem Fehlen wirksamer Kontrolle zu einer Prämie für die Trägheit geworden sind und der ländlichen Arbeit fortgesetzt brauchbare Kräfte entziehen. In den landwirtschaftlichen Betriebsverhältnissen scheint die berufsmäßige Organisation des Arbeiterstandes allem anderen vorzugehen und durch die Einseitigkeit der Durchführung das Interesse der Volksgesamtheit an der rechtzeitigen Saatbestellung und der rechtzeitigen Bergung der Ernten zu gefährden. Und die innere Kolonisation macht nur äußerst geringe Fortschritte, obwohl die gesetzlichen Unterlagen dafür geschaffen sind. Es wäre sicherlich zu wünschen, daß die erörterten Aufgaben und Bedürfnisse bei der Auswahl der in den Provinzen leitenden Männer Beachtung fänden. Denn es sind preußische Lebensinteressen, die auch im Volksstaate ihre volle Bedeutung haben.

Nun mag eingewendet werden, daß es sich um die Schwächen einer Übergangszeit handele, die unvermeidlich seien, und daß die von der Staatsregierung geplanten Reformen: „die Kommunalisierung der Provinzen und Kreise", Abhilfe schaffen würden. *Die Kommunalisierung findet für jedes normale Staatswesen in sachlicher wie in persönlicher Hinsicht ihre Grenze an der Notwendigkeit, die Staats- und Verwaltungseinheit zu erhalten.* Es gibt Verwaltungen, die überhaupt nicht kommunalisiert werden können oder wenigstens nicht kommunalisiert werden sollten, wie die Angelegenheiten der Universitäten, die Behandlung der Konfessionen, die Ausbildung der Lehrerschaft, Lehrpläne und Lehrmethoden; und es gibt Verwaltungen, die nicht vollständig zu kommunalisieren sind, wie z. B. — gerade in unseren Tagen — die Dienstzweige der Polizei. Es gibt aber auch Ämter, die eine so hervorragende Bedeutung für die Staatsverwaltung besitzen, daß sie ihr auch unter veränderten Staatsverhältnissen erhalten bleiben müßten.

Selbstverständlich hängt die Entscheidung, wie weit auf dem Wege der Kommunalisierung gegangen werden kann, wesentlich davon ab, ob die Verbände, die von der Veränderung betroffen werden sollen, als demnächstige Reichsprovinzen im Zeichen der Reichseinheit betrachtet werden können, oder ob sie nach wie vor als Glieder eines in staatlicher Selbständigkeit verbleibenden Landes zu behandeln sind. Nachdem die Anregung der preußischen Mehrheitsparteien zugunsten der Reichseinheit einen den Absichten und Erwartungen entgegengesetzten Ausgang genommen hat, kann

nur mit dem Fortbestande der Länder, also auch des preußischen Staates, gerechnet werden. Nur unter diesen Gesichtspunkten werden die nachstehenden Ausführungen die gegenwärtig bekannten Reformpläne beleuchten. Es kommt der Gesetzentwurf über Erweiterung der Selbständigkeitsrechte der Provinzialverbände in Betracht, der in der Landesversammlung noch nicht erledigt ist, und die von der Staatsregierung bekanntgegebene Absicht der Kommunalisierung des landrätlichen Amtes. Der Entwurf ermächtigt in der Fassung, die er bei der zweiten Beratung der Landesversammlung erhalten hat, die Provinziallandtage:

1. über die Zulassung einer anderen Unterrichtssprache neben der deutschen für fremdsprachige Volksteile unter der Bedingung ausreichender Fürsorge für den Schutz deutscher Minderheiten, über Beginn und Ende der Schulpflicht und über Schulversäumnisstrafen,
2. über Besonderheiten des Provinzialverfassungsrechts, soweit das Gesetz auf statutarische Regelung verweist oder keine ausdrücklichen Vorschriften enthält, und auch über provinzielles Gemeinde- und Kreisrecht, soweit es sich um Aufrechterhaltung bestehender Zustände handelt,
3. über die Zulassung einer anderen Landessprache als der deutschen in gemischtsprachigen Landesteilen und
4. über die Einrichtung von den staatlichen Behörden innerhalb der Provinz beizugebenden Beiräten

mittels Erlasses von Statuten Beschluß zu fassen; er bestimmt ferner, daß diese Statuten sich innerhalb der bestehenden Gesetze halten müssen, und daß sie der Bestätigung durch die Staatsregierung unterliegen; und er sieht endlich vor, daß vor Besetzung der Stellen der Oberpräsidenten, der Regierungspräsidenten und der Leiter staatlicher Polizeiverwaltungen innerhalb der Provinz der Provinzialausschuß zu hören ist.

Über die sachliche Tragweite der in Rede stehenden Ermächtigungen wird nur wenig zu sagen sein. Was die Schulfragen anlangt, so hat der Entwurf, dessen ursprüngliche Fassung von den oben erörterten Bedenken gegen eine weitgehende Kommunalisierung des Schulwesens wenig beeinflußt war, im Laufe der parlamentarischen Verhandlungen eine wesentliche Abschwächung erfahren, auch ist seine Bedeutung durch die das Schulwesen betreffenden Vorschriften der Reichsverfassung überholt. Es mag darauf hingewiesen werden, daß durch die Verabschiedung des Gesetzes die Zulassung des polnischen Idioms als Unterrichtssprache mitten im Herzen Deutschlands, z. B. in westfälischen Industriekreisen, ermöglicht würde, was wiederum die Ausbildung der westfälischen Lehrerschaft in der polnischen Sprache zur Folge hätte. Im übrigen darf wohl die Bemerkung genügen, daß es offenbar noch ein Ressortgeheimnis ist, wie unter der Herrschaft des neuen Rechts das staatliche Lebensinteresse an einer einheitlichen Schulbildung gesichert werden soll. Die voraussichtlichen Folgen der Ermächtigungen für den Bereich des Provinzialverfassungsrechts und des provinziellen Gemeinde- und Kreisrechts sind schwer zu übersehen. Indessen läßt sich das Bedenken nicht abweisen, daß es auf diesem Wege allmählich zu einer Mannigfaltigkeit und Ungleichheit provinzieller Lebens- und Rechtsverhältnisse kommen kann, die die Aufgaben der staatlichen Zentralstellen ungeheuer erschwert und vom staatsbürgerlichen Standpunkte aus als lästig empfunden werden müßte.

Weit bedenklicher scheint die Wirkung der geplanten Reformen für die persönliche Seite der Staatsverwaltung in den Provinzen zu sein. Wenn über die — außerhalb dieses Entwurfs — vorgesehene Kommunalisierung des landrätlichen Amtes ziemlich weitgehende Übereinstimmung zu bestehen scheint, so begründet sich das zum Teil wohl daraus, daß das Reich so viele bisher einzelstaatliche Aufgaben übernimmt. Bei alledem ist es sehr bedauerlich, daß die so fruchtbare Verbindung, die hier zwischen staatlicher und kommunaler Amtsbetätigung stattfand, künftig verlorengehen soll. Wer den Landrat als politischen Beamten verabscheut und seine „Entpolitisierung" für eine unabweisbare Notwendigkeit erachtet, sollte immerhin anerkennen, daß seine dienstlichsachliche Leistung im großen und ganzen eine ausgezeichnete war, und daß sie sich gerade um deswillen so vielseitig und erfolgreich gestalten konnte, weil ihm die Doppelnatur des Amtes ermöglichte, die öffentlichen Angelegenheiten „von beiden Seiten aus" zu betrachten und zwischen den staatlichen Anforderungen und den kommunalen Interessen und Bedürfnissen verständnisvoll zu vermitteln. Es wird auch im Volksstaate nicht an Aufgaben fehlen, für die diese Gesichtspunkte ihre Bedeutung behalten.

Auch der Entwurf kommt in seinen besonders die persönliche Seite der Verwaltung betreffenden Vorschlägen durchweg auf die Einschränkung des staatlichen Einflusses heraus. Dies

trifft zunächst auf den Plan der Einrichtung provinzieller Beiräte zu, der mit Steinschen Reformgedanken nicht wohl verglichen werden kann. Denn Stein beabsichtigte, geeignete Laien durch ihre Beteiligung an den Geschäften in die Verwaltung einzuführen, während dem hier bestehenden Plane der Gedanke zugrunde liegt, das Staatsbeamtentum vom provinziellen Standpunkte aus zu kontrollieren. Eine Kontrolle dieser Art ist eine überflüssige Maßnahme in bezug auf die Oberpräsidenten, die ohnehin in enger Verbindung mit den provinziellen Organen stehen. Für die staatlichen Polizeipräsidenten und vor allem für die Regierungspräsidenten als die künftig wohl wichtigsten Vertreter der staatlichen Aufsichtsführung würde sie sich wahrscheinlich zu einer beträchlichen Diensterschwerung und zu einem wesentlichen Hindernisse bei der Wahrnehmung allgemein staatlicher Funktionen auswachsen. Ähnliche Bedenken bestehen auch gegen die Ermächtigung der Provinziallandtage, die Zulassung einer anderen Amtssprache neben der deutschen in gemischtsprachigen Landesteilen zu beschließen, wenn damit ausgesprochen werden soll, daß die Staatsregierung gegebenenfalls zu der Anstellung durchweg zweisprachiger Beamter verpflichtet wäre. Wie das die deutschnationalen Interessen in den östlichen Grenzbezirken schädigen müßte, die ohnehin in einem bisher nicht gekannten Maße gefährdet sind, mag hier nur angedeutet werden. Auf das nachdrücklichste ist aber zu betonen, daß eine in dieser Weise auszulegende Satzung den Kreis der in diesen Grenzbezirken verwendbaren Beamten in einer dem Staatswohl unvereinbaren Weise beschränken würde. Nicht anders ist es schließlich zu beurteilen, wenn die Staatsregierung sich dazu bereit erklärt, die Provinzialausschüsse vor der Besetzung der politischen Staatsämter in den Provinzen zu hören. Denn die gutachtliche Äußerung würde bald zum entscheidenden Votum werden, und der nicht als genehm bezeichnete Beamte wenig Aussicht haben, eine der in Frage kommenden Stellungen zu erhalten, so günstig auch seine Qualifikation von der vorgesetzten Dienstbehörde beurteilt werden mag. Wie gefährlich Konzessionen nach dieser Richtung sind, ergibt sich daraus, daß im Laufe der Verhandlungen bereits ein Vorschlagsrecht für die Provinzialausschüsse in dem Sinne gefordert wurde, daß der Staatsregierung drei Personen zu benennen seien, und ihre Entschließungsfreiheit über diesen Kreis nicht herausgehen solle.

Es ist im ersten Teile dieser Arbeit dargelegt, wie sich der Übergang aus einer Anzahl äußerlich vereinigter Landschaften zum preußischen Einheitsstaate vollzogen hat, und dabei festgestellt worden, daß die Inanspruchnahme des altständischen Landrats für den Staat, die Einsetzung der Oberpräsidenten als ständiger Kommissare der Staatsregierung in den Provinzen, die Loslösung der Amtsstellung von dem Indigenate in der Landschaft, kurzum der Ausbau des preußischen Staatsbeamtentums die Durchführung dieses Werkes besonders gefördert hat. Die kritische Beurteilung der Reformpläne, die soeben zum Abschluß gelangte, führt unwillkürlich zu der Frage, ob etwa jetzt die Rückbildung des Einheitsstaates zu einem Systeme lose vereinigter Landschaften eingeleitet wird. Es ist klar, daß der Übergang zum Volksstaate dieses Vorgehen nicht zu rechtfertigen vermag, da es zwischen den Ideen des Einheitsstaates und des Volksstaates keine Gegensätze gibt, die solche Eingriffe erforderlich machten. Die Vorlage der Staatsregierung ist aber unter dem Gesichtspunkte verständlich, daß sie ein Mittel der Abwehr gegenüber den den Staat bedrohenden Abtrennungsbestrebungen bilden soll. Nur für Ostpreußen, das der uns auferlegte Gewaltfrieden räumlich vom Staatsgebiete loslöst, ergeben sich Erwägungen anderer Art. Würde daneben nur das nach seiner örtlichen Lage, seiner sonstigen Eigenart und auch als Abstimmungsgbiet stark gefährdete Oberschlesien in Betracht kommen, so wäre ohne Zweifel der Weg einer Sondergesetzgebung einzuschlagen. Da aber die dem preußischen Staate feindlichen Bestrebungen, die durch die Vorgänge in Weimar beträchtlich gefördert wurden, auch in anderen Landesteilen Wurzel geschlagen haben, so hat es die Staatsregierung anscheinend nicht mehr für angängig erachtet, ihre Vorschläge auf bestimmte Gebietsteile einzuschränken.

Bekanntlich hat man immer wieder versucht, die auf Abtrennung vom Staate gerichtete Bewegung mit den angeblichen Fehlern und Sünden der preußischen Verwaltung zu beschönigen, und hat damit einen Vorwurf ausgesprochen, der scharf zurückgewiesen werden muß. Wenn bemängelt ist, daß die Beamtenschaft zu wenig in heimischen Wirkungskreisen verwendet worden sei, so ist das die Vertretung eines kleinbürgerlichen Standpunktes, der mit dem Staatsinteresse unvereinbar ist. Für ein so großes und so verschiedenartig zusammengesetztes Staats-

wesen wie das preußische ist es ein dringendes Bedürfnis, die Beamtenschaft nicht bloß im heimischen Winkel amtieren zu lassen, sondern vielseitig auszubilden, damit sie die Gesamtverhältnisse des Staates erkennen und aus dieser Kenntnis die richtigen Schlüsse für die Gesetzgebung und die Verwaltung ziehen kann. Nicht minder haltlos ist der Vorwurf, daß die „Brutalität" der Verwaltung die Abneigung dagegen verschuldet habe, im preußischen Staatsverbande zu verbleiben. Es ist zwar richtig, daß sich die preußische Verwaltung durch die Förderung großpolnischer Tendenzen und anderer Sonderinteressen nicht beliebt gemacht hat, und es mag sein, daß eine gewisse Schroffheit ihres Wesens, von der schon früher die Rede war, den Erfolg ihres Wirkens bisweilen beeinträchtigte. Aber unter dem Einflusse dieser Verwaltung sind die preußischen Polen zu einem Besitz- und Kulturstande gelangt, mit dem die Verhältnisse ihrer Stammesgenossen in den früher russischen und österreichischen Anteilen gar nicht verglichen werden können; unter ihrem Einfluß ist Oberschlesien aus völliger Unkultur zu einer reichen Entwicklung emporgehoben, ist die Rheinprovinz zu einer Blüte gelangt, die kaum noch übertroffen werden konnte, und haben die Landesteile, die im Jahre 1866 mit Preußen vereinigt wurden, einen Aufschwung erfahren, der ohne den Anschluß an ein großes und gut geleitetes Staatswesen kaum erreichbar war. Von den großpolnischen Bezirken abgesehen, wäre der Vorwurf oder der Vorwand, um den es sich hier handelt, nie zu größerer Verbreitung und Geltung gelangt, wenn nicht der unglückliche Ausgang des Krieges und die ihm folgende Erschütterung der öffentlichen Ordnung, vor allem in der Landeshauptstadt, die zentrifugalen Kräfte wieder zum Leben erweckt hätten, die das Deutschtum durch seine schicksalsschwere Geschichte begleiten und mit dem deutschen Wesen anscheinend unlösbar verbunden sind. Die internationalen Strömungen in unserem Volksleben, die landschaftliche Eigensucht, die dem Durchbruche eines einheitlichen nationalen Empfindens im Wege steht, und der uns Deutschen eigentümliche Mangel an realpolitischem Sinn, das sind die Quellen, aus denen die Abtrennungsbestrebungen letzten Endes hervorgehen. Wenn sie sich durchsetzen, so wird damit der deutschen Zukunft voraussichtlich das Grab bereitet. Die Zerreißung aller der Fäden, die eine lange Zeit hindurch bestehende Staatsgemeinschaft geknüpft hat, und die in jeder, vor allem auch in finanzieller Hinsicht äußerst schwierige Auseinandersetzung, die sich in friedlich-schiedlicher Weise kaum vollziehen kann, würde eine auch das Leben der kommenden Geschlechter verbitternde Entfremdung zur Folge haben. Und die Begründung neuer Länder in Deutschland würde den Gedanken der Reichseinheit nicht fördern, sondern zu einem schweren Hindernisse für seine Verwirklichung werden; sie würde uns zu der landschaftlichen Sonder- und Kirchturmspolitik früherer Zeiten, zu all dem Elend der Kleinstaaterei zurückführen, durch das wir schon einmal zum Gespött der Völker wurden. Wie die Geschichtschreibung dereinst kein Verständnis dafür aufbringen wird, daß das deutsche Volk, während seine Gegner unter rücksichtslos waltenden Diktatoren alle Kräfte zum Entscheidungskampfe zusammenfaßten, sich in Parteibestrebungen, Verfassungsstreit und kraftlosen Resolutionen verlor, so würde sie ein vernichtendes Urteil darüber fällen, wenn der uns Deutschen eigene Hang zur Selbstbeschädigung die Zertrümmerung des preußischen Staates, sozusagen „von Reichs wegen" verschuldete. Nach den bitteren Erfahrungen, die wir machen mußten, ist es schwer zu begreifen, daß hier aufs neue Wege betreten werden sollen, deren Verfolgung den Wünschen und Zielen unserer erbittertsten Feinde genau entspricht.

Es ist gegenwärtig, d. h. zur Zeit der Niederschrift dieser Arbeit, noch nicht ersichtlich, ob der Entwurf über Erweiterung des Selbständigkeitsrechts der Provinzialverbände Gesetz werden, oder ob die Staatsregierung ihn zurückziehen und die Bestimmungen darüber in die Provinzialordnung aufnehmen wird, die demnächst der Landesversammlung zugehen soll. Jedenfalls ist auf Grund der Besprechungen, die neuerdings mit Vertretern der Provinzen Schleswig-Holstein und Ostpreußen stattfanden, anzunehmen, daß die Staatsregierung bereit ist, den Wünschen der Provinzialverbände weit entgegenzukommen. Wenn das in der Weise geschieht, wie es die oben besprochene Vorlage in Aussicht nimmt, so bleibt nur zu hoffen und zu wünschen, daß diesem ersten Schritte keine weiteren Konzessionen auf der abschüssigen Bahn der Gefährdung der Staats- und Verwaltungseinheit folgen werden, und daß nicht etwa das Gegenteil dessen erreicht wird, was mit dem Entgegenkommen gegen die landschaftlichen Sonderwünsche beabsichtigt ist. Dazu gehört die Zunahme des Verständnisses dafür, daß die engeren Verhältnisse kleinstaatlicher Politik und

Wirtschaftsführung keine Gewähr für eine Besserung der Zukunft geben, sondern die Möglichkeiten des Wiederaufbaus beschränken, und eine diesem Verständnis entsprechende Auswahl der in der Provinzialverwaltung künftig führenden Kräfte. Die — nicht vom Standpunkte einer Partei, sondern nach vaterländischer Gesinnung und realpolitischem Weitblick — besten Männer werden gerade gut genug sein, um die Wirkungskreise auszufüllen, in denen die staatliche Initiative und der staatliche Einfluß künftig zurückgehen oder gar schwinden. Selbst unter diesen Voraussetzungen wird es einer feinen und nachhaltig wirkenden Verwaltungskunst bedürfen, um die zentrifugalen Kräfte zu überwinden und zu verhüten, daß der Ruf nach den Provinzialministern dereinst aufs neue in Preußen erschallt. Wenn sich diese Voraussetzungen nicht verwirklichen sollten, könnte die preußische Verwaltung leicht einem Siechtum verfallen, von dem es keine Rückkehr zur Genesung gibt.

---

15. Abschnitt.

Wohlfahrtspflege.

Von Dr. W. **Polligkeit,** Frankfurt a. M.
(Zentrale für private Fürsorge.)

Zu keiner Zeit wäre es für unser Staatswesen wichtiger gewesen, klare Ziele und Wege in dem Ausbau der Volkswohlfahrtspflege zu besitzen, wie in der Gegenwart und nächsten Zukunft, und kaum zu einer Zeit begegnet man so widerstreitenden Urteilen darüber. Schlagwortartige Forderungen und Ablehnungen beherrschen die öffentliche Aussprache. Ein ernstes Bemühen um ein tieferes Eindringen in diese Probleme wird erschwert durch die Leidenschaftlichkeit des parteipolitischen Kampfes, die völlig vergessen macht, daß es hier um Fragen des gesamten Volkswohles, nicht um Interessen einzelner Gruppen oder Schichten sich handelt.

Auch für das Gebiet der Wohlfahrtspflege ist entscheidend, daß wir uns in einer Übergangszeit befinden, in der wir die schweren Folgen des unglücklichen Kriegsausganges überwinden und zugleich unsere Volkswirtschaft neu beleben und gemäß der Weimarer Verfassung neu errichten müssen. Das Zusammentreffen dieser beiden Tatsachen erschwert die Aufstellung eines Programms für die künftige Volkswohlfahrtspflege außerordentlich. Denn wenn auch das im zweiten Hauptteil der Weimarer Verfassung niedergelegte soziale Programm Ziele für die Neugestaltung unseres Gesellschafts- und Wirtschaftslebens aufstellt, so sehen wir noch nicht die Wege dorthin und werden sie uns erst mühsam suchen müssen. Die Gegenwart verdüstert den Blick für die nächste Zukunft. Die wirtschaftlichen Folgen des Kriegsausganges können wir im besten Falle ahnen. Die politische Bewegung zur Umgestaltung unseres Staatswesens zeigt noch die schwankenden Formen revolutionären Kräftespiels. Bedenkt man schließlich, daß wir in bezug auf die Methoden, die Finanzierung und die Organisationsform einer sich im Rahmen des sozialen Programms der Verfassung entwickelnden Wohlfahrtspflege nicht das Tempo einer allmählich fortschreitenden Entwicklung einhalten können, sondern unter den Nachwirkungen des Krieges und der politischen Umwälzung mit plötzlichen Notständen riesenhaften Umfanges zu rechnen haben, die ein rasches, zielbewußtes Eingreifen erfordern, so erhält man ein ungefähres Bild von den Schwierigkeiten, die uns umgeben und noch bevorstehen. Der innen- und außenpolitische Zustand unseres Staatswesens erscheint noch nicht so abgeklärt, daß wir auf eine reibungslose Durchführung der Grundsätze der Weimarer Verfassung ohne Besorgnis hoffen können. Die wirtschaftlichen und sozialen Zustände sind in jeder Beziehung abnorm und verlangen eine auf den Augenblick eingestellte Notstandspolitik. Infolgedessen ist die gegenwärtige Gestaltung der Wohlfahrtspflege gemischten Charakters; zum größten Teil ist sie beeinflußt durch die Notwendigkeit einer Liquidation der Kriegsfolgen, nur zu einem geringen Teil trägt sie bereits den Charakter des Aufbaues eines neuen Staatswesens. Daher

rührt der oft gerügte Mißstand, daß unsere gegenwärtige Wohlfahrtspolitik nicht immer im Einklang mit unserer Wirtschaftspolitik steht. Es erfolgen Aufwendungen zur Beseitigung sozialer Notstände ohne Rücksicht auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Staatswesens. Zum Teil geschieht dies unter dem Druck innerpolitischer Kämpfe, die ein Nachgeben gegenüber Forderungen der Masse unvermeidlich machen.

Neben dieser Unsicherheit über die künftige Gestaltung unserer Volkswirtschaft wirken hemmend für eine Neuorientierung und Neuordnung der Wohlfahrtspflege Mängel in der Organisation des öffentlichen Verwaltungsapparates beim Reich, bei den Ländern und Gemeinden mit. Insbesondere machen sich hierbei Störungen bemerkbar, die man als Kinderkrankheiten des parlamentarischen Systems bezeichnen könnte. Das Einleben des an sich gesunden demokratischen Gedankens in der öffentlichen Verwaltung wird durch parteipolitische Strömungen erschwert, die die Gegner einer solchen Demokratisierung der Verwaltung zu einem mehr oder minder offenen Widerstand veranlassen und ihre Anhänger dazu verleiten, Verwaltungsfragen vom Standpunkt der Parteipolitik, nicht von dem des Staats- und Volkswohles aus zu betrachten. In diesem Sinne werden sachliche Fragen zu solchen parteipolitischer Art umgewandelt, und auch das Gebiet der Volkswohlfahrtspflege, das mehr als jedes andere dem vom Gruppenegoismus erfüllten Parteienkampfe entrückt sein sollte, zu einem Streitobjekte politischer Parteien gemacht. Besonders hinderlich wirkt hierbei noch der Klassenkampfcharakter der Auseinandersetzung zwischen Unternehmertum und Arbeitnehmerschaft bei allen Maßnahmen wirtschafts- und sozialpolitischer Art. Der Gedanke, daß diese in ihrem Werte oder Unwerte danach beurteilt werden sollten, inwieweit sie der Wohlfahrt des ganzen Volkes dienen, geht unter in dem Kampfe der politischen Parteien, die nur zu leicht alle diese Fragen unter dem eingeengten Gesichtskreis der Interessen einzelner Gruppen oder Schichten beurteilen. Die dem Parlamentarismus zugrunde liegende Idee, dem in der Volksvertretung zum Ausdruck kommenden Volkswillen maßgebenden Einfluß auf Gesetzgebung und Verwaltung zu sichern, setzt voraus, daß dieser Volkswille sich unbeirrt durch politische Leidenschaften nach sachlichen Gesichtspunkten bildet und äußert. Die Gegenwart mit ihrer krassen Not im Kampfe um das tägliche Brot ist für eine solche sachliche Auseinandersetzung wenig günstig. Sie trübt den Massen den Blick für die engen Zusammenhänge zwischen ihren eigenen Interessen und denen der Gesamtheit. Erst wenn es gelingt, den Massen das Gefühl beizubringen, daß ein geordnetes Leben im Staate nur auf einer Harmonie zwischen Einzelinteresse und Gesamtwohl beruht, wird die Möglichkeit einer sachlichen Betrachtungs- und Handlungsweise möglich sein. Insofern werden die Aussichten auf eine baldige Durchführung des sozialen Programms der Reichsverfassung am stärksten davon berührt, wie rasch und wie gründlich es gelingt, die wirtschaftlichen Notstände, die wir als Folgen des Kriegsausganges betrachten müssen, zu überwinden. Solange ein solcher Zustand nicht erreicht ist, werden harte Kämpfe nicht ausbleiben und läßt sich eine planmäßige Wiederaufbaupolitik auf sozialpolitischem Gebiete nur mit den größten Schwierigkeiten ermöglichen.

In dieser Übergangszeit werden wir daher unvermeidlich in erster Linie eine Wohlfahrtspolitik zur Beseitigung dringender Notstände betreiben und manche Disharmonie zwischen Wirtschaftspolitik und Wohlfahrtspolitik in Kauf nehmen müssen. Freilich berechtigt uns das nicht zu beliebigen Ausgaben in der Wohlfahrtspflege ohne Rücksicht auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit unseres Gemeinwesens und auf die Wirtschaftlichkeit der Leistungen selbst. Der oft gehörten Äußerung, daß Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege sich nicht mit Sparsamkeit vertrügen, liegt ein verhängnisvoller Irrtum zugrunde. Es genügt nicht, die Berechtigung irgendeiner solchen Maßnahme mit sozialen Motiven nachzuweisen. Mehr denn je müssen wir zugleich den Nachweis der wirtschaftlichen Notwendigkeit und Durchführbarkeit liefern. Hiermit gelangen wir an den entscheidenden Punkt für die künftige Gestaltung der Wohlfahrtspflege. Gesteigertem Bedürfnis steht verringerte Leistungsmöglichkeit gegenüber; das erfordert weises Beschränken auf unerläßliche Aufgaben der Wohlfahrtspflege, klare Zielsetzung in der Arbeit, Vervollkommnung der Methoden sowie ein planmäßiges Ausnutzen aller Kräfte.

Wollen wir Gesichtspunkte für ihre Neugestaltung aufstellen, so müssen wir an ihren bisherigen Entwicklungsgang anknüpfen. Dazu ist ein kurzes Eingehen auf den Begriffsinhalt der

Wohlfahrtspflege notwendig, bei der sich Unterschiede in der Auslegung vom wissenschaftlich-systematischen und praktisch-organisatorischen Standpunkte ergeben. Die gebräuchlichste Auslegung gibt v. Erdberg, der unter Wohlfahrtspflege die freie Tätigkeit zu einer sozialen Besserung verstanden sehen will, die durch besondere Rechtseinwirkungen gerade nicht erreicht werden kann. Diese Begriffsbestimmung geht auf die sozial-philosophische Auffassung Stammlers in seinem Werke „Recht und Wirtschaft nach der materialistischen Geschichtsauffassung“ zurück, wonach er unter „soziales Leben“ das äußerlich geregelte Leben und Zusammenwirken von Menschen zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse, als seine Materie die Wirtschaft, als seine Form das Recht versteht. Die äußere Regelung werde in der Form von Rechtsnormen vollzogen, die sich gegebenenfalls durch Zwang Geltung verschaffen[1]). Die Gesetzmäßigkeit des sozialen Lebens liege in der steten Entwicklung der Wirtschaft und der durch sie bedingten Änderung der Rechtsnormen. Dabei müsse ein Zeitpunkt eintreten, in dem sich das Recht der Wirtschaft, deren Entwicklung es ja nicht immer folgen kann, nicht mehr anpasse. Die Folge davon sei das Auftreten sozialer Mißstände als Massenerscheinung, weil die Wirtschaft über die sie äußerlich regelnden Rechtsnormen hinauswachse. Im Interesse eines harmonischen Zusammenwirkens der Menschen liege es, daß diese Schäden gemindert werden, auch solange die Gesetzgebung hierzu noch nicht in der Lage sei. In diesen Fällen müsse eine freie Tätigkeit eingreifen (Wohlfahrtspflege), zu der die Gesetzgebung Raum gebe. Eine solche Wohlfahrtspflege richte ihr Augenmerk nicht auf den einzelnen, sondern habe es mit den Gebrechen der Gesellschaft zu tun. Wohlfahrtseinrichtungen können nach der Auffassung von v. Erdberg niemals gesetzlich eingeführt werden, sondern verlieren mit ihrer gesetzlichen Regelung den Charakter der Wohlfahrtspflege. Das wichtigste und auch für die Gegenwart entscheidende Merkmal dieser Begriffsbestimmung liegt in der Unterscheidung, daß einmal eine Besserung der sozialen Zustände durch Änderung der Rechtsnormen, welche unsere Wirtschaftsordnung regeln, erstrebt wird, zum anderen durch eine freie Tätigkeit gesellschaftlicher Kräfte, welche darauf abzielen, die Mängel der jeweiligen Rechtsordnung auszugleichen. Diese Begriffsbestimmung steht jedoch im Widerspruch mit der Auslegung der täglichen Praxis, welche Wohlfahrtspflege als übergeordneten Begriff benutzt, um damit alle Maßnahmen zu umfassen, die die Beseitigung sozialer Mißstände im Staate zum Gegenstand haben, unabhängig davon, ob sie auf Grund gesetzlicher Bestimmungen oder freier Entschließungen von Behörden oder Personenvereinigungen ergriffen werden. Vom wissenschaftlich-systematischen Standpunkte ist diese Begriffsauslegung zweifellos anfechtbar. Ihre Berechtigung ergibt sich daraus, daß wir in einer Übergangszeit leben, in der die Grenzen zwischen gesetzlicher Reform und den Bestrebungen freier gesellschaftlicher Kräfte dauernd fließend bleiben und für Begriffsbezeichnungen Gründe praktischer Art von stärkerer Wirkung sind als solche systematischer Art.

In diesem Sinne soll der Begriff „Wohlfahrtspflege“ im weiteren Verlauf dieser Ausführungen benutzt werden. Zu seiner Kennzeichnung sei noch einmal kurz die Entwicklung in dem letzten Menschenalter dargestellt. Die Zeit vor dem Kriege kannte als wesentliche Bestandteile der Wohlfahrtspflege die in der Hauptsache auf die Besserung der wirtschaftlichen Lage der arbeitenden Klassen abgestellte Sozialpolitik und die zur Versorgung der hilfsbedürftig werdenden Gruppen der Bevölkerung bestimmte Armenpflege. In einem gewissen Gegensatz zueinander stehend, vollzog sich auf beiden Gebieten eine gegenseitige Durchdringung. Für das Armenwesen wurde die Forderung nach einer sozialen Ausgestaltung der Armenpflege aufgestellt. Die einen verstanden darunter, daß nach und nach gewisse Teile der Fürsorgetätigkeit an die sozialpolitische Gesetzgebung abzugeben seien und an die Stelle einer nach Ermessen zu gewährenden Unterstützung ein festbegrenzter Rechtsanspruch auf Hilfeleistung treten müsse. Erstrebten diese Kreise mit der sozialen Ausgestaltung der Armenpflege die Einengung des Kreises der eigentlichen Armenpflege, so wollten andere die Besserung dadurch erreichen, daß sie umgekehrt ihren Wirkungskreis erweiterten. Die Hilfstätigkeit sollte sich nicht nur auf die bereits Verarmten erstrecken, sondern auch auf die von Armut bedrohten Schichten. In diesem Sinne wurde die soziale Ausgestaltung der Armenpflege in einer Erweiterung und Vertiefung des Begriffs vorbeugender Hilfeleistung

[1]) Vgl. Artikel „Wohlfahrtspflege“ in Conrads Handbuch der Staatswissenschaften Bd. 8, S. 846ff. 1911.

gesucht. Im ganzen lag dieser Reformbewegung der Gedanke zugrunde, daß die staatliche Gemeinschaft für die Sicherung eines angemessenen Existenzminimums jedes Staatsbürgers aufkommen müsse, insoweit seine Existenz durch allgemeine Mängel der Wirtschaftsordnung oder durch individuelle Notstände gefährdet sei. Auf der anderen Seite suchte die sozialpolitische Gesetzgebung den staatlichen Schutz der wirtschaftlich Schwachen durch Ausbau des Selbsthilfegedankens zu verstärken, wobei freilich, wie es im sozialen Versicherungswesen der Fall ist, öffentliche Hilfe und Selbsthilfe sich vermischen. Die Unterscheidungen zwischen Fürsorge und Selbsthilfe haben vielfach zu der Auffassung eines unüberbrückbaren Gegensatzes zwischen Sozialpolitik und dem aus dem Armenwesen herausgewachsenen Fürsorgewesen geführt, der innerlich nicht berechtigt war.

Durch den Krieg ist dieses Problem des inneren und äußeren Ausgleichs zwischen der auf sozialpolitischer Gesetzgebung beruhenden Versorgung und des nach den Grundsätzen der Armenpflege betriebenen Fürsorgewesens in ein anderes Licht gerückt worden. Die Kriegswohlfahrtspflege, welche sich die Hilfeleistung für die durch den Krieg notleidend gewordenen Teile der Bevölkerung zur Aufgabe machte, rückte zwar bewußt von der Armenpflege ab, obwohl sie, abgesehen von dem Maße der Unterstützung, keine anderen Methoden anwenden konnte als diese. Ihr Bestreben richtete sich darauf, die Kriegsschäden mittelbarer und unmittelbarer Art wieder gutzumachen, und zwar unter dem Gesichtspunkt, daß allen Betroffenen das Verbleiben in ihrer sozialen Schicht ermöglicht werden sollte. Im Gegensatz zu dem nur den natürlichen Lebensbedarf umfassenden absoluten Existenzminimum der öffentlichen Armenpflege wurde der Begriff des sozialen Existenzminimums als Inbegriff eines den Standesverhältnissen angepaßten notwendigen Lebensbedarfs aufgestellt. Mit der längeren Dauer des Krieges trat immer stärker zutage, daß die Kriegsschäden so tiefgreifend waren, daß man mit den Mitteln des Fürsorgewesens der sozialen Umschichtung nicht mehr entgegenwirken konnte. Um so mehr kam nun ein anderes Ziel zur Geltung: Der Wiederaufbau der Volkskraft durch eine auf das gesamte Volk eingestellte Wohlfahrtspflege auf wirtschaftlichem, gesundheitlichem und erzieherischem Gebiete. In dieser Zielsetzung lag die bewußte Erweiterung des vor dem Kriege eingebürgerten Begriffs der sozialen Fürsorge zur Wohlfahrtspflege. Ersterer war geprägt worden, um damit die über den engeren Rahmen der Armenpflege hinausgehende soziale Hilfstätigkeit zu umfassen, deren Objekte aber fast ausschließlich Angehörige der Arbeiterklasse waren. Die Hilfstätigkeit war stark durch das Bestreben einer Überbrückung der sozialen Klassengegensätze bestimmt. Während des Krieges zeigte sich, daß die durch ihn verursachten Notstände weit hinaus über die handarbeitenden Klassen auch die Schichten des Mittelstandes ergriffen und unser ganzes Volk in Mitleidenschaft gezogen wurde. Wurde damit der Begriff einer sozialen Fürsorge in dem früher gebrauchten Sinne zu eng und hätte besser durch den Begriff „Volksfürsorge“ ersetzt werden müssen, so erweiterte man gleichzeitig die „Fürsorge“ in „Wohlfahrtspflege“, um damit auszudrücken, daß ein Wiederaufbau der Volkskraft neben der Rettung und Bewahrung aus oder vor der Gefahr der Verarmung, der Erkrankung oder Verwahrlosung, auch eine fördernde Tätigkeit der im Menschen beruhenden wirtschaftlichen, gesundheitlichen und erzieherischen Anlagekräfte bedinge. So wurde das Programm der Wohlfahrtspflege durch das Streben nach einem Wiederaufbau deutscher Volkskraft, das nach dem Kriege hätte in die Tat umgesetzt werden sollen, beeinflußt. Es beruhte auf einer Verbindung und Erweiterung der Gedankengänge der Sozialpolitik und des Fürsorgewesens, indem durch Ausbau der sozialpolitischen Gesetzgebung das Recht auf Erhaltung und Verwendung der Arbeitskraft, auf Gesunderhaltung und auf Erziehung durch die staatliche Gemeinschaft sichergestellt und durch ein Zusammenwirken mit den Kräften der freien Wohlfahrtspflege gefördert werden sollte.

Durch die politische Umwälzung und die damit auftauchende Frage einer Neugestaltung unserer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung im Staate ist eine Revision der bisherigen Ziele der Wohlfahrtspflege erneut notwendig geworden. Denn wenn vorher mit einem Fortbestehen der Wirtschaftsordnung gerechnet wurde, deren Mängel im Wege von Reformen auszugleichen waren, stand die Möglichkeit einer völligen Umgestaltung der Wirtschaftsordnung zur Erörterung, die bei ihrem Gelingen das Wirkungsgebiet der Wohlfahrtspflege einschränken mußte. Der Kampf um die Beseitigung der kapitalistischen und die Einführung der sozialistischen Wirtschaftsordnung

hat vorläufig ihren Abschluß in den Grundsätzen der Weimarer Verfassung gefunden, die zwar einen Fortbestand der kapitalistischen Wirtschaftsordnung vorsieht, ihre Auswüchse aber durch Aufstellung bestimmter Grundrechte und Grundpflichten zu beseitigen sucht. Von der Durchführung dieser verfassungsmäßig festgelegten Grundrechte und Grundpflichten der Staatsbürger im Wirtschafts- und Gemeinschaftsleben wird es abhängen, inwieweit künftig Wohlfahrtspflege zum Ausgleich noch vorhandener Mängel notwendig ist. Bei der Durchführung stoßen wir jedoch wieder auf die Schwierigkeiten, welche der Neuordnung des Wirtschaftslebens aus den Wirkungen des Friedensvertrages, wie überhaupt des Kriegsausganges entgegenstehen. So kann man heute nur die Bedingungen umschreiben, von denen eine Zielsetzung der Wohlfahrtspflege künftig abhängen wird, so daß ein Programm nur relativen Wert hat. Zu berücksichtigen ist ferner, daß der der Weimarer Verfassung zugrunde liegende Gedanke, daß die staatliche Gemeinschaft solidarisch für die Befriedigung der Bedürfnisse zu einem angemessenen Lebensunterhalt hafte, durchaus nicht unbestritten ist und ihm die andere Auffassung gegenübersteht, daß wir die Gesundung unseres Wirtschafts- und Gesellschaftslebens im Staate eher erreichen, wenn wir stärker auf die Verpflichtung zur Selbsthilfe verweisen und diese durch Zusammenfassung in berufsständischer Gliederung tragfähiger machen.

Daß wir daneben eine Neugestaltung der sozialpolitischen Gesetzgebung im Arbeits-, Gesundheits- und Erziehungswesen brauchen, ist schon deshalb außer Zweifel, weil wir Notständen riesenhaften Umfangs zu begegnen haben, deren Beseitigung wir nicht allein der Selbsthilfe oder sonstigen Kräften der freien Wohlfahrtspflege überlassen können. Von grundlegender Bedeutung wird die von der Regierung bereits angekündigte Neugestaltung des sozialen Arbeitsrechtes sein, das für das Gebiet der Wohlfahrtspflege in vieler Beziehung einschneidend ist. Es sei nur an den Schutz der Arbeitskraft von Frauen und Jugendlichen, an die Verwertung der Arbeitskraft der Minderarbeitsfähigen, an die Normierung eines zum angemessenen Lebensunterhalte ausreichenden Arbeitslohnes, an die Erwerbslosenunterstützung und ähnliche Fragen erinnert. Auf dem Gebiete des Gesundheitswesens liegt uns die Bekämpfung bedrohender Volksseuchen, insbesondere der Tuberkulose und der Geschlechtskrankheiten, ob, wie überhaupt die Sicherung einer durchgreifenden Krankenhilfe und Gesundheitsfürsorge. Beim Erziehungswesen stehen wir notwendig vor einer neuen Abgrenzung des Verhältnisses zwischen Staat und Familie, worin das Recht des Kindes auf Erziehung, die Pflichten der Familie zur Erziehung und das subsidiäre Eintreten der Gemeinschaft neu geregelt wird. Daneben ist aber auch eine Gesetzesreform auf dem engeren Gebiete der Fürsorge für Hilfsbedürftige notwendig, aus dem hier nur die Reform des öffentlichen Unterstützungswesens, der Jugendfürsorge und der Fürsorge für Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene erwähnt sei.

Zur Vorbereitung und Durchführung der gesetzlichen Reformen auf dem Gebiete der Wohlfahrtspflege ist aber eine Reform in der Verwaltung der behördlichen und freien Wohlfahrtspflege unerläßlich. In dieser Beziehung sei auf die wachsende Bewegung hingewiesen, welche durch Schaffung von Wohlfahrtsämtern in Städten, Gemeindeverbänden, Provinzen wie in Wohlfahrtsministerien oder Abteilungen für Wohlfahrtspflege bei den Ministerien der Länder, die örtliche Tätigkeit planmäßig zusammenzufassen sucht. Auch bei dieser organisatorischen Zusammenfassung verschiedener Zweige der Wohlfahrtspflege in einer Amtsstelle macht sich die Schwierigkeit der Abgrenzung des Begriffsinhaltes der Wohlfahrtspflege geltend. Da es sich bisher um freie Gebilde handelt, begegnen wir den verschiedenartigsten Typen, bei denen unter dem gleichen Namen das Wirkungsgebiet ganz unterschiedlich ist. Es sind weniger Erwägungen systematischer als solche praktischer und taktischer Art, die für eine Zusammenfassung der zerstreuten Zweige der Wohlfahrtspflege unter einheitlicher Leitung sprechen. Der soziale Grundgedanke, von dem unser Streben nach einer neuen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung erfüllt ist, muß sich erst gegen eine Summe von Widerständen durchsetzen. Da liegt es nahe, die Gebiete, deren Durchdringung mit dem sozialen Reformgedanken am notwendigsten erscheint, zum mindesten vorübergehend zusammenzufassen, selbst wenn diese Zweige später an die ursprünglich zuständigen Stellen zurückverwiesen werden. Gelingt es, diese Amtsstellen für Wohlfahrtspflege bei Gemeinden, Gemeindeverbänden und staatlichen Behörden mit Persönlichkeiten zu besetzen, welche von dem lebendigen Wunsche

erfüllt sind, ihre ganze Kraft selbstlos der Förderung des Volkswohles zur Verfügung zu stellen, so kann von diesen Stellen eine Bewegung ausgehen, welche unserem Vaterlande den inneren Frieden und die Aussicht auf Gesundung wiedergibt. Man möchte fast sagen, es ist wichtiger, einen solchen Stab innerlich von der Notwendigkeit der Wohlfahrtspflege überzeugter Kräfte zu schaffen, als ein Programm aufzustellen, dessen Grundlagen nicht feststehen und dessen Ziele daher nicht bestimmbar sind. Bedenkt man, daß Gemeinsinn eine Grundbedingung für ein harmonisches Zusammenleben im Staate ist, so ermißt man, welche Bedeutung der Wohlfahrtspflege beikommt, die, namentlich wenn sie als Volkswohlfahrtspflege das gesamte Volk nicht nur als Objekt, sondern als Träger nimmt, das beste Mittel erscheint, Gemeinsinn praktisch zu üben. Mögen die nächsten Wege der Volkswohlfahrtspflege infolge der Ungeklärtheit der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse uns noch nicht sichtbar sein: Das nächste Ziel muß sein, die großen Notstände der Gegenwart zu lindern und Wege zu suchen, die zu einer gerechten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung führen.

---

16. Abschnitt.

Reform der Polizeiverwaltung.

Von Oberregierungsrat Dr. **Palitzsch,**
Chef der Sächsischen Kriminalpolizei, Dresden.

Schon vor dem Weltkriege wurden im Reiche und in den Bundesstaaten aus den Fachkreisen der Polizeiverwaltungen und der Justizbehörden Klagen laut, die weitgehende Reformen des Polizeiwesens forderten. Bereits in der zweiten Hälfte des Krieges stieg die Kriminalität in beängstigender Weise, und nach dem unglücklichen Ausgange des Weltkrieges und unter den unheilvollen Wirkungen der Revolution begann ein derartiges Anwachsen krimineller Handlungen in Deutschland, wie es auch die größten Schwarzseher wohl kaum erwartet haben. Diese gewaltige Kriminalitätssteigerung ist nicht als vorübergehende Erscheinung anzusprechen. Sie wird nicht nur durch diejenigen bedingt, die durch tätige Teilnahme am Kriege infolge steten Umganges mit den Waffen in ihrer sittlichen Verfassung bedenklich erschüttert sind, weil sie gegen die moralischen Begriffe der Unverletzlichkeit des Körpers und des Eigentums fremder Personen abgestumpft sind. Auch die heranwachsende Jugend wird noch lange die verderbliche Wirkung des Krieges in Zügellosigkeit des Lebenswandels und sittlicher Verwahrlosung erkennen lassen. Ihr hat während der Kriegsjahre die strenge Zucht und Aufsicht des im Felde stehenden Vaters gefehlt. Frühzeitig hat sie wegen Ausfalls von älteren Arbeitskräften ins Erwerbsleben treten müssen und infolge reichlichen Geldverdienstes sich gewöhnt an Ausschweifungen und gelockerte Verhältnisse, in denen die Versuchung viele zu Fall bringen mußte. Zudem wird man nach Wiedereröffnung der Grenzen in erhöhtem Maße mit dem Auftreten internationaler Verbrecher in Deutschland rechnen müssen, da zahlreiche verbrecherische Elemente des Auslandes sich während ihrer Kriegsgefangenschaft in Deutschland Kenntnisse, besonders der örtlichen Verhältnisse und Gewohnheiten verschafft haben, die sie zur Ausübung schwerer Straftaten verwerten können. Die Frage, ob die Polizei dieser gesteigerten Kriminalität, deren Abnahme in langer Zeit leider nicht zu erwarten sein wird, sich gewachsen zeigt, ist mithin nach Beendigung des Krieges brennender denn je geworden. Sie ist mit Ausnahme der Großstädte unbedingt zu verneinen. Auf dem flachen Lande und in den mittleren und kleinen Städten fehlt es zum mindesten zur Ausübung einer hinlänglichen kriminalpolizeilichen Tätigkeit an geschulten Kräften und an den erforderlichen technischen Hilfsmitteln.

Die Not der Zeit fordert deshalb gebieterisch grundlegende Polizeireformen. Mit theoretischen Erwägungen ist nicht mehr gedient. In der Erkenntnis, daß es allerhöchste Zeit zum Handeln ist, sucht man jetzt endlich ans praktische Werk zu gehen.

Das Bild der polizeilichen Reformbewegung ist im wesentlichen folgendes:

I.

Der Hauptfehler unseres jetzigen Polizeiwesens liegt darin, daß es an einer Einheitlichkeit der Organisation und Verwaltung gebricht. Ob man soweit gehen muß, daß das gesamte Polizeiwesen, die Sicherheits-, Kriminal-, Sitten-, Gesundheits-, Wohlfahrts-, Fremden-, Paß-, Gewerbe-, Bau-, Wasser-, Schul- und Marktpolizei in einer Zentralstelle (Reichspolizeiministerium) vereinigt werden möchte, kann wohl zweifelhaft sein. Einige, jetzt zum Teil staatlich organisierte Polizeizweige, z. B. auf dem Gebiete der Wohlfahrts-, Gewerbe-, Gesundheits-, Verkehrspolizei, könnten, da ihre Aufgaben vorwiegend örtliche sind, unbedenklich der Kommunalverwaltung überlassen bleiben. Ein bedeutender Schritt vorwärts ist schon getan, wenn eine Vereinheitlichung des großen und überaus wichtigen Gebietes der Kriminalpolizei erfolgt. Grundlegend hierbei ist die Frage, ob die Kriminalpolizei eine Staats- oder eine Kommunalbehörde darstellen soll. Diese Frage wird von allen praktischen Kriminalisten fast ausnahmslos dahin entschieden, daß nur eine staatliche Kriminalpolizei den an sie zu stellenden schweren Aufgaben gewachsen sein kann, denn die ihr obliegenden Arbeitszweige sind nicht örtlich begrenzt, sondern von allgemeiner Natur; nicht vorwiegend Sonderinteressen einer lokalen Selbstverwaltung, sondern eine das Gesamtgebiet umspannende Staatstätigkeit steht in Frage. „Nur das Gelegenheitsdelikt entspringt der engeren Umgebung. Die schwere Kriminalität, deren Verfolgung den Mittelpunkt der kriminalpolizeilichen Tätigkeit bildet, insbesondere das berufsmäßige Verbrechertum, dehnt sich breit und gleichmäßig über Stadt und Land aus, arbeitet in weitverzweigten internationalen Organisationen, so daß ihr nur ein ebenso ausgebreiteter und zusammenhängender Bekämpfungsapparat gewachsen ist. Daher ist auch das Interesse an der Aufdeckung und Sühne der einzelnen Straftaten keineswegs auf den Verletzten und die zu ihm in persönlicher oder örtlicher Beziehung Stehenden beschränkt, sondern berührt die Sicherheit und Ordnung im gesamten Staate. Aus alledem ergibt sich die Forderung, die als Staatsbehörden bestehenden kriminalpolizeilichen Dienststellen in dieser Form zu belassen und die noch in Händen der Kommunalverwaltung ruhende Kriminalpolizei zu verstaatlichen. Nach derselben Richtung wirkt der Umstand, daß die Kriminalpolizei ganz vorwiegend auf das Zusammenarbeiten mit den Gerichten und Staatsanwaltschaften — also mit staatlichen Behörden — angewiesen ist[1])."

Der gewünschten Verstaatlichung der Kriminalpolizei, die seitens der Kommunalbehörden noch vielfach auf Schwierigkeiten stößt, weil diese von ihrer polizeilichen Selbständigkeit nur schwer etwas aufgeben wollen, ist man neuerdings durch den Entwurf eines „Gesetzes über die Errichtung eines Reichskriminalpolizeiamtes und von Landeskriminalpolizeibehörden" einen bedeutenden Schritt näher gekommen. Der Entwurf, der sich auf den guten Erfahrungen aufbaut, die mit den in Frankreich, Dänemark und Sachsen bestehenden fliegenden Brigaden gemacht worden sind, geht in der Hauptsache von nachstehenden Gesichtspunkten aus:

1. In Berlin wird ein Reichskriminalpolizeiamt gebildet und dem Reichsminister des Innern unterstellt. Von den Landesregierungen werden Landeskriminalpolizeiämter errichtet und diesen (in der Regel den Landgerichtsbezirken entsprechende) Landeskriminalpolizeistellen als Vollzugsorgane unterstellt.

2. Die Landeskriminalpolizeibehörden haben die Aufgabe

a) die Staatsanwaltschaften und den Untersuchungsrichter zu unterstützen bei der Aufdeckung und Aufklärung von Straftaten, die die öffentliche Sicherheit besonders beeinträchtigen, weil ihre Ausführung oder ihre Folgen oder die Verfolgung der Täter über ein größeres Gebiet sich erstrecken, oder weil die Ermittelung der Täter besonders schwierig ist, oder weil es sich um besonders hohe Werte handelt;

b) solche Straftaten zu verhüten.

Die Landeskriminalpolizeistellen haben die Aufträge der Staatsanwaltschaften, der Untersuchungsrichter, der Landeskriminalpolizeiämter und des Reichskriminalpolizeiamtes, sowie die

[1]) Oberverwaltungsgerichtsrat Dr. Lindenau, Die Neuordnung der Kriminalpolizei. Archiv f. Kriminologie Bd. 70, S. 188ff.

Ersuchen der Ortspolizeibehörden auszuführen. Innerhalb ihrer Zuständigkeit sind sie unter Umständen auch zum selbständigen Einschreiten befugt und verpflichtet.

Ausnahmebestimmungen können für das örtliche Zuständigkeitsgebiet einzelner größerer Städte mit eigener Kriminalpolizei und eigenen erkennungsdienstlichen Einrichtungen zur Wahrung deren Selbständigkeit getroffen werden.

3. Die Landeskriminalpolizeiämter sind als Dienstaufsichtsbehörden der Landeskriminalpolizeistellen ihres Landesgebietes vor allem verpflichtet:

a) die Tätigkeit der ihnen unterstellten Landeskriminalpolizeistellen zu beaufsichtigen,

b) die Verbindung des Reichskriminalpolizeiamtes mit den Landeskriminalpolizeistellen und dieser Stellen untereinander aufrechtzuerhalten,

c) die Landeskriminalpolizeistellen bei der Aufdeckung und Aufklärung von Straftaten, insbesondere soweit sie sich über das Gebiet mehrerer Landeskriminalpolizeistellen erstrecken, mit Anweisungen zu versehen.

Die Landeskriminalpolizeiämter sollen weiterhin erkennungsdienstliche Sammelstellen ihres Landgebietes sein und für die Ausbildung und Ausrüstung der Beamten ihrer Landeskriminalpolizeistellen, sowie der übrigen Kriminalpolizeibeamten des Landes besorgt sein.

4. Das Reichskriminalpolizeiamt hat für einheitliche Geschäftsführung der Landeskriminalpolizeibehörden und für einheitliche Ausbildung ihrer Beamten zu sorgen. Es hat alle für die planmäßige Zusammenarbeit der Landeskriminalpolizeibehörden nötigen Maßnahmen zu treffen, insbesondere einen allen Ländern gemeinsamen Nachrichtendienst zu unterhalten. Zu diesem Zwecke sind alle Polizei- und Justizbehörden verpflichtet, dem Reichskriminalpolizeiamt von dem Auftreten, der Verhaftung und der Haftentlassung jedes Verbrechers, dessen Tätigkeitsfeld sich vermutlich nicht auf bestimmte Orte oder Landesgebiete beschränkt, unverzüglich Mitteilung zu machen.

Über die durch den Nachrichtendienst in Erfahrung gebrachten Zusammenhänge werden die Landeskriminalpolizeibehörden durch das Reichskriminalpolizeiamt unterwiesen. Ihm ist auch in der Hauptsache der Verkehr mit ausländischen Polizeibehörden in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten vorbehalten. Außerdem können dem Reichskriminalpolizeiamt noch weitere polizeiliche Aufgaben übertragen werden. Insbesondere hat es auch alle Ergebnisse von wissenschaftlichem Wert zu sammeln und zu bearbeiten.

5. Von besonderer Wichtigkeit ist die Bestimmung, daß die Vollzugsbeamten des Reichskriminalpolizeiamtes und der Landeskriminalpolizeibehörden im ganzen Reichsgebiete polizeiliche Amtshandlungen vornehmen können und daß sie im ganzen Reichsgebiete die Befugnisse von Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft ausüben. Hierdurch wird endlich einer der Hauptnachteile der bisherigen kriminalpolizeilichen Organisation beseitigt, die einer erfolgbringenden Tätigkeit hinderlichen Zuständigkeitsschwierigkeiten. Der Kriminalbeamte, der zur Verfolgung eines mit allem Raffinement arbeitenden Verbrechers angesetzt wird, darf in seiner Tätigkeit nicht durch örtliche Zuständigkeitsgrenzen beengt werden.

Zu warnen ist bei der beabsichtigten Gründung einer Reichskriminalpolizei vor einer zu weit gehenden Zentralisation. Wir haben damit auf manchem anderen Gebiete schon schlechte Erfahrungen gemacht. Der bisherige Mangel an Vereinheitlichung darf nicht zum gegenteiligen Fehler einer Überorganisation, einer zu starken Schematisierung und Zentralisierung führen, bei der sich die Fülle des Materials nicht mehr meistern läßt. Auch in kriminialpolizeilicher Hinsicht läßt sich allein von Berlin aus das ganze Deutsche Reich nicht leiten. Um die Einheitlichkeit und Übersichtlichkeit der Vollzugstätigkeit zu gewährleisten, müssen, wie ja auch im Entwurfe geplant, innerhalb des Reiches mehrere kriminalpolizeiliche Landes-Zentralbehörden geschaffen werden. Dadurch wird den größeren Bundesstaaten eine gewisse wünschenwerte Selbständigkeit erhalten. Das Reichskriminalpolizeiamt wird eine eigene Vollzugstätigkeit wohl nur in wenigen ganz bestimmten Fällen vorzunehmen haben, in der Hauptsache wird es sich damit begnügen müssen, den Landeszentralen Kenntnisse und Erfahrungen allgemeiner Natur, insbesondere auf Grund des in der Reichsnachrichtenzentrale zusammenfließenden Materials, zu übermitteln und für einheitliche Regelung der Ausbildung der Polizeibeamten besorgt zu sein.

Der Schwerpunkt für die Reichszentralstelle wird also nicht in praktischer Betätigung, sondern mehr auf registrativem und wissenschaftlichem Gebiete liegen müssen.

II.

Die wichtigste Grundlage für die geforderte einheitliche Organisation und Verwaltung der Kriminalpolizei, wie für die Verbesserung der Sicherheitspolizei überhaupt, ist eine sorgfältige und einheitliche Ausbildung des Personals. Der Polizeidienst verlangt neben voller körperlicher Leistungsfähigkeit nicht nur eine große Menge besonderer Eigenschaften, wie Ordnungsliebe, Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, Entschlossenheit, schnelle Auffassungsgabe, es bedarf auch einer sorgfältigen fachgemäßen Ausbildung der Anwärter. Besonders hohe Anforderungen stellt hier wiederum der Dienst der Kriminalpolizei.

Mit Recht ertönt aus den Kreisen der polizeilichen Vollzugsbeamten selbst der laute Ruf nach baldiger zweckmäßiger und einheitlicher Schulung des Personals und Schaffung eines geeigneten Anwärtermaterials. Die Frage ist um so brennender, als mit der durch den Friedensvertrag bedingten militärischen Abrüstung die Polizei nicht mehr wie bisher in der Lage ist, ihr Personal aus dem Stande der Militäranwärter zu entnehmen, die vermöge ihrer körperlichen Ausbildung und militärischen Erziehung über eine Anzahl wünschenswerter Eigenschaften verfügten.

Zu erstreben sind Landespolizeischulen, Staatsschulen, bei denen in mehrjähriger Ausbildung der junge Polizeischüler neben körperlicher Heranbildung Unterricht durch besonders geeignete Lehrkräfte auf dem Gebiete allgemeinen Wissens sowie in allen Zweigen des Polizeidienstes erhält. Hierzu gehört besonders auch die Unterweisung auf dem großen Gebiete des Fahndungs- und Erkennungsdienstes.

Wenn der Staat den erfolgreichen Besuch einer solchen Polizeischule zur Bedingung für die Anstellung im staatlichen oder kommunalen Polizeidienst macht, dann werden ungeeignete und ungenügend vorgebildete Elemente ausgeschaltet werden und damit die Klagen über Übergriffe von Polizeiorganen abnehmen, der ganze Stand der Polizeibeamten aber wird eine wünschenswerte Hebung im Ansehen und in der Beurteilung der Bevölkerung erfahren.

Neben dieser ersten Ausbildung der Anwärter für den Polizeidienst, die bei der Einheitlichkeit der Grundlagen des gesamten Polizeiwesens zunächst ohne Schwierigkeiten durch gemeinsamen Unterricht erteilt werden und erst später durch Spezialunterricht nach Neigung und Befähigung der Schüler für die besonderen Hauptzweige (Sicherheitspolizei der Stadt, Landgendarmerie, Wohlfahrtspolizei usw.) fortgesetzt werden kann, wird für die Weiterbildung von im Dienste befindlichen Polizeibeamten und zur Ablegung des Befähigungsnachweises für besonders hervorgehobene Stellen ein weiterer Besuch der Landespolizeischule zu treten haben. Wünschenwert ist es, daß sämtliche Polizeibeamte Prüfungen, soweit solche vor Einrücken in eine höhere Dienststelle für erforderlich gehalten werden, vor hierzu bestimmten größeren Polizeibehörden nach einheitlichen Grundsätzen ablegen müssen.

Für die Übergangszeit, in der gleichmäßig vorgebildete Polizeibeamte noch nicht zur Verfügung stehen, wird man sich mit einer möglichst einheitlichen Weiterbildung des vorhandenen Beamtenpersonals und mit der Abnahme gleichmäßiger Beförderungsprüfungen in der oben erwähnten Form, also vor bestimmten größeren Polizeibehörden nach einheitlichen Grundsätzen, zufrieden erklären müssen.

Die Kriminalpolizei wird sich in der Hauptsache aus geeigneten Leuten der uniformierten Straßenpolizei der Städte oder der Landgendarmerie zusammensetzen, da ihre Beamten über die dort gebotene praktische Ausbildung und Erfahrung verfügen möchten. Für sie mit ihrem besonders gearteten schwierigen Dienst ist es wünschenswert, nur das beste und für ihre Tätigkeit geeignetste Beamtenmaterial zu erhalten. Sie wird deshalb zweckmäßig das gute Bestehen der Oberwachtmeisterprüfung, die ja schon in jüngeren Dienstjahren abgenommen werden kann, zur Vorbedingung für die Übernahme ihrer Beamten machen, falls man nicht noch eine besondere Prüfung für Kriminalbeamtenanwärter einführen will.

Was für die Ausbildung der polizeilichen Vollzugsbeamten gilt, gilt entsprechend auch für die Ausbildung der juristischen Oberbeamten, die als Leiter großer Polizeibehörden, insbesondere

auch Kriminalbehörden, berufen sind. Mit der immer weiter fortschreitenden Abrüstung Deutschlands steigen, wie schon mehrfach erwähnt, die Aufgaben und damit die Wichtigkeit und Verantwortung der Polizeibehörden. Entsprechend muß auch auf die Auswahl und Eignung der Führer ganz besonderes Gewicht gelegt werden. Die Kriminalpolizei vor allem mit ihrem weitverzweigten Tätigkeitsfelde erfordert besonders befähigte und durch ihre Vorbildung in ihrer Beamtenlaufbahn geschulte Leiter, über die nicht jeder Verwaltungs- oder Justizbeamte auf Grund seiner abgelegten juristischen Prüfungen ohne weiteres verfügt. Die Polizei- und Kriminalwissenschaft hat sich immer mehr zu einer Spezialwissenschaft herausgebildet, die auch spezielles Studium, spezielle praktische Vorbildung und vor allem besondere Neigung und Veranlagung verlangt. Der Wunsch, an einzelnen Universitäten besondere Lehrstühle für die kriminalistischen Hilfswissenschaften zu errichten, um die studierende Jugend wenigstens mit den Grundlagen der Kriminologie und Kriminalistik vertraut zu machen, ist durchaus berechtigt. Der Kriminalpraktiker muß dann natürlich die auf der Universität erworbenen elementaren Kenntnisse vertiefen und erweitern. Der Staat muß ihm die Möglichkeit dazu geben durch Einrichtung von Spezialkursen, die am besten wohl zunächst in Anlehnung an große moderne Polizeibehörden mit den dort verfügbaren Kräften und Einrichtungen veranstaltet, später vielleicht auch unter Aufsicht des Reichs (Reichskriminalpolizeiamt) in Landeskriminalinstituten zentralisiert werden können. Zweckdienlich würde es sein, wenn die juristischen Beamten, besonders die Leiter und Dezernenten im Polizei- und Kriminalwesen, auch über die praktischen Erfahrungen eines Strafrichters und Staatsanwaltes verfügen, um die genügende Beurteilungsfähigkeit dafür mitzubringen, was der Polizei- und Kriminalbeamte als Beauftragter und Hilfsbeamter der Strafverfolgungsbehörden leisten muß.

Deutschland steht in alledem noch weit zurück; außerhalb Deutschlands hat man den vorstehend angestellten Erwägungen und aufgestellten Erfordernissen schon länger und mit Erfolg Rechnung getragen.

III.

Zum Schlusse sei noch kurz erwähnt, daß die Herabsetzung der Militärmacht Deutschlands, auf die bisher bei Erschöpfung der polizeilichen Kräfte zurückgegriffen werden konnte, dazu geführt hat, die sog. Landessicherheitspolizei aufzustellen. Sie ist im wesentlichen militärisch organisiert und dazu bestimmt, die alte Polizei zu unterstützen und in Fällen, denen die Kräfte der leider nicht genügend vermehrten eigentlichen Polizei nicht gewachsen sind, Ruhe und Ordnung aufrechtzuerhalten und wiederherzustellen. Ob diese Neuschaffung eine glückliche war, ob sich diese neue Organisation in wünschenswerter Weise mit den bestehenden Polizeikörpern einspielen wird, muß die Zeit lehren. Zahlreich sind die Stimmen aus Fachkreisen, die eine bessere Lösung in einem weiteren Ausbau der vorhandenen Polizeiorganisationen erblicken, der wohl auch mit weniger Kosten zu erreichen gewesen wäre. In rein polizeilichen und besonders kriminellen Angelegenheiten wird jedenfalls die Landessicherheitspolizei nicht über die genügenden Kenntnisse und Erfahrungen verfügen, die eine wirksame Unterstützung der eigentlichen Polizei herbeiführen könnten, während dann, wenn die Art des Einschreitens mehr militärischen Charakter erfordert, sie ihren Zweck wohl ausfüllen wird. Freilich würde es ein schwerer Fehler sein, der sich bitter rächen muß und der auf völliger Verkennung der Grundbedingungen einer wirksamen Sicherheitspolizei beruht, wenn die Schaffung der „Landessicherheitspolizei“ eine Beeinträchtigung des Ausbaues und der weiteren Ausgestaltung der eigentlichen Sicherheits- und Kriminalpolizei nach sich ziehen würde.

Wie bei allen Reformen, so muß auch bei der Reform der Polizeiverwaltung der Stimme von Fachleuten aus den Kreisen der Wissenschaft und Praxis ausschlaggebendes Gewicht beigemessen werden, denn das verarmte und tief zerrüttete Deutschland ist nicht imstande, sich kostspielige Reformen zu leisten, die den Zweck einer wirksamen Verbesserung verfehlen.

17. Abschnitt.

Der Ausnahmezustand.

Von Dr. **Hans Gmelin**,
o. Professor der Rechte an der Universität Gießen.

Literatur:

E. Conrad, Das Gesetz über den Belagerungszustand in der Rechtsprechung des Reichsgerichts. Berlin 1916. — Dürr, Das Recht des Belagerungszustandes in Bayern. Deutsche Juristenzeitung 1920, S. 130f. — W. Haldy, Das Recht zur Verhängung des Belagerungszustandes und der Suspension von Verfassungsgesetzen in Preußen. Bonn 1902. — F. Manzaneque y Montes, La Constitución y los estados excepcionales. Madrid 1903. — W. Münster, Das Verordnungsrecht der kommandierenden Generäle und Festungskommandanten. Berlin 1917. — E. v. Nicolai, Der reichs- und landesrechtliche Belagerungszustand unter besonderer Berücksichtigung des badischen Rechts. Tübingen 1913. — Th. Reinach, De l'état de siège. Paris 1885. — K. Strupp, Deutsches Kriegszustandsrecht. Berlin 1916.

1. Der frühere Belagerungszustand.

Im Falle einer ernsten Bedrohung der Staatsexistenz dürfen, ja müssen die nötig scheinenden Maßnahmen getroffen werden, ganz gleichgültig, ob die Gesetzgebung für solche Fälle schon vorgesorgt hat oder nicht. Das Recht zum Handeln ergibt sich aus dem Daseinsanspruch des Staates, der ähnlich wie der Einzelmensch ein ungeschriebenes Notwehr- und Notstandsrecht geltend machen kann. Es ist nur die Frage, ob es sich empfiehlt, dieses Recht und diese Pflicht gesetzlich zu regeln. Die gesetzliche Regelung hat unleugbare Vorteile: sie bietet die Möglichkeit, der Willkür Schranken zu setzen, indem besondere Formen für die zu treffenden Maßnahmen vorgeschrieben und die Rechte der Bürger in gewissem Rahmen sichergestellt werden können. Die Regelung birgt aber die Gefahr in sich, daß sie, eben weil die Verhängung des Ausnahmezustandes als ein Recht anerkannt wird, zu häufiger Anwendung dieses Machtmittels verleitet, und daß die der Freiheitsbeschränkung gesteckten Grenzen, falls sie sich als zu eng erweisen, doch nicht beobachtet werden. Unterbleibt dagegen die gesetzliche Regelung, so wird zwar die Regierung von leichtfertiger Verfügung von Ausnahmemaßnahmen zurückgehalten, aber dafür ist zu befürchten, daß sie aus Scheu vor ungesetzlichen Schritten es nicht wagt, notwendige Anordnungen zu treffen, und durch ihr Säumen das Wohl des Staates schädigt.

Das Vorbild für die gesetzliche Regelung des Ausnahmezustandes ist in Frankreich zu suchen, und von dort stammt auch die nicht sehr glückliche Bezeichnung „Belagerungszustand“[1]), die daran erinnert, daß die außerordentlichen Gewalten ihren Ursprung nahmen in der diktatorischen Stellung, die der Kommandant einer belagerten Festung einnahm — eine Bezeichnung, die nachher gedankenlos auf den Ausnahmezustand überhaupt angewandt wurde, auch wenn er nicht durch eine Belagerung veranlaßt war. Die Gesetzgebung über den Ausnahmezustand hat sich namentlich in den Staaten entwickelt, in denen sich häufig Umwälzungen ereigneten oder die von Volksbewegungen am ehesten bedroht waren. Damit hängt es zusammen, wenn in Spanien und in Rußland die Gesetzgebung über den Ausnahmezustand eine gewisse Vollkommenheit erreichte. Umgekehrt ist die deutsche Gesetzgebung über den Ausnahmezustand, da in Deutschland seit der Revolution von 1848/49 bis 1918 keine ernsten Volksbewegungen ausgebrochen sind, auf der damals erreichten Stufe stehen geblieben. Auch durch die Reichsgesetzgebung, die doch fast kein Rechtsgebiet unberührt gelassen hat, ist keine Weiterbildung erfolgt: das von der norddeutschen Bundesverfassung bzw. der Reichsverfassung in Art. 68 in Aussicht gestellte Reichsgesetz ist nie ergangen. Und so ist das aus der Reaktionszeit stammende preußische Gesetz vom 4. Juni 1851

[1]) Reinach, a. a. O. S. 92f.

bis heute in Geltung geblieben. Nur in Bayern, wo Art. 68 der Reichsverfassung nicht galt, ist im Jahre 1912 (5. November) ein neues Gesetz über den Kriegszustand erlassen worden.

Der Rechtszustand war vor der Revolution kurz folgender: Berechtigt zur Verhängung des Belagerungszustandes im Reiche mit Ausnahme von Bayern war nach Art. 68 R.V. der Kaiser. Die Frage, ob auch die Regierung eines Einzelstaats den Belagerungszustand verhängen konnte, war für Bayern ohne Zweifel zu bejahen, weil dort Art. 68 keine Geltung hatte; für die übrigen Staaten wurde die Frage zumeist verneinend beantwortet[2]), obwohl die Praxis dagegen sprach, denn in Preußen ist der Belagerungszustand mehrmals durch den Militärbefehlshaber unter Bestätigung durch das Staatsministerium verhängt worden. Die Voraussetzung für die Verhängung bildet nach Art. 68 R.V. eine Bedrohung der öffentlichen Sicherheit im Bundesgebiet; aber da bis zum Erlaß des (niemals erschienenen) Reichsgesetzes auch für die Voraussetzungen das preußische Gesetz von 1851 maßgebend sein sollte, so mußten die dort angeführten Voraussetzungen gegeben sein: zulässig war danach die Verhängung entweder im Fall eines Krieges in den vom Feinde bedrohten oder teilweise besetzten Provinzen; oder im Fall eines Aufruhrs bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Auch die Form der Verkündigung richtete sich nach dem Gesetz von 1851: das bedeutete, daß die durch Reichsrecht erforderte Veröffentlichung der den Belagerungszustand verhängenden kaiserlichen Verordnung im Reichsgesetzblatt nicht genügte, sondern daß auch noch die besonderen Formen des Gesetzes von 1851 erfüllt werden mußten (Verlesung, Anschlag). Nach dem preußischen Gesetz bestimmten sich endlich die Wirkungen des Belagerungszustandes. Die notwendige Wirkung war die, daß die vollziehende Gewalt auf den Militärbefehlshaber überging (kommandierenden General, Festungskommandanten). Daraus folgte keineswegs, daß die Zivilbehörden völlig ausgeschaltet wurden, sondern nur, einerseits die Unterordnung der Zivilbehörden unter den Militärbefehlshaber, anderseits die Möglichkeit, Zivilbehörden durch Militärbehörden zu ersetzen. In der vollziehenden Gewalt des Militärbefehlshabers war auch das Verordnungsrecht enthalten, sowohl das Verordnungsrecht der Reichs- wie der Landesbehörden, und zwar nicht nur das Recht zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen, sondern — soweit dies Recht den Verwaltungsbehörden zustand — auch zum Erlaß von Rechtsverordnungen, namentlich von Polizeiverordnungen. Dieser aus der vollziehenden Gewalt sich ergebende Anteil an der Gesetzgebung im materiellen Sinn wurde aber noch bedeutend erweitert durch das dem Militärbefehlshaber in § 9b verliehene Recht, Verbote im Interesse der öffentlichen Sicherheit zu erlassen, deren Übertretung mit Gefängnisstrafe bis zu einem Jahre bedroht wurde. Auch die Strafverschärfung für gewisse gemeingefährliche Verbrechen (E. G. StrGB. § 4) gehörte zu den notwendigen Folgen des Belagerungszustandes.

Dagegen bildeten die vorübergehende Außerkraftsetzung von Bürgerrechten, die Ersetzung der ordentlichen Strafgerichtsbarkeit durch Kriegsgerichte und die Verwendung von Militär zu Polizeizwecken ohne Anfordern der Zivilbehörden nur mögliche, nicht notwendige Wirkungen des Belagerungszustandes. Die Außerkraftsetzung von Verfassungsartikeln (sog. verschärfter Belagerungszustand) konnte entweder bei der Verhängung des Belagerungszustandes (also durch kaiserl. Verordnung) oder nachträglich durch Anordnung des Militärbefehlshabers geschehen. Neben der verschärften Form sah das Gesetz auch eine mildere Form vor, indem auch ohne die Verhängung des Belagerungszustandes lediglich Verfassungsfreiheiten außer Kraft gesetzt werden konnten. Dieser sog. kleine Belagerungszustand ist durch die Reichsverfassung nicht berührt worden, er konnte aber, wenn reichsrechtlich geregelte Bürgerrechte aufgehoben werden sollten, durch eine Landesregierung natürlich nur soweit verhängt werden, als das Reichsrecht die Suspension zuließ (Vgl. das Preßgesetz § 30, das Vereinsgesetz § 24 usw.). Zur Kontrolle der Verhängung des Ausnahmezustandes und der Aufhebung von Verfassungsgarantien neben oder außerhalb des Belagerungszustandes schrieb das preußische Gesetz Rechenschaftslegung an den Landtag vor; da aber Art. 68 nur die Voraussetzungen, Verkündigung und Wirkungen des preußischen Gesetzes übernahm, so war bestritten, ob die Reichsregierung verpflichtet war, über den von Reichs wegen verhängten Belagerungszustand dem Reichstag Rechnung zu legen.

---

[2]) Siehe die verschiedenen Meinungen bei Nicolai, a. a. O. S. 49ff.

Das preußische Gesetz von 1851 ist insofern veraltet, als es den Militärbefehlshabern eine zu weite Gewalt einräumte, die sich zwar aus den in der Mitte des neunzehnten Jahrhunderts noch wenig entwickelten Verkehrsverhältnissen rechtfertigen läßt, aber in heutiger Zeit, wo die Verbindung mit den Zentralbehörden kaum je unterbrochen werden kann, nicht mehr erforderlich ist. Außerdem war die parlamentarische Kontrolle nicht genügend; das Gesetz stammt aus einer Zeit, da man im Belagerungszustand lediglich einen Ausfluß des militärischen Oberbefehls und der Polizeigewalt erblickte; die Auffassung, daß der Belagerungszustand zum mindesten dann, wenn mit ihm eine Aufhebung von Verfassungsrechten verbunden ist, in den Bereich der Gesetzgebung eingreift und deshalb der Genehmigung der gesetzgebenden Organe bedarf, ist erst in späteren Gesetzgebungen durchgedrungen (Spanien, Gesetz von 1870 u. Verf. von 1876, Frankreich 1878, Niederlande 1899). Allerdings nicht in Deutschland; denn das bayerische Kriegszustandsgesetz von 1912[3]), das übrigens nur den Fall eines Krieges und nicht den innerer Unruhen betrifft, zeigt sich nicht im geringsten durch diese modernen Vorbilder beeinflußt.

Während des lange andauernden Belagerungszustandes, der den Krieg hindurch im ganzen Reichsgebiet bestand, traten die Mängel des Gesetzes von 1851 deutlich hervor; namentlich erwies sich das Verordnungsrecht des Militärbefehlshabers in seinem Umfang als zu dehnbar und in seiner Strafsanktion (immer Gefängnisstrafe) als zu starr, und auch das Fehlen einer parlamentarischen Kontrolle machte sich fühlbar. Die Reformbedürftigkeit des Gesetzes über den Belagerungszustand wurde denn auch allgemein anerkannt, aber man glaubte während des Krieges eine umfassende Neuregelung nicht in Angriff nehmen zu dürfen; man beschränkte sich daher auf Milderung der auf die Übertretung von Verordnungen des Militärbefehlshabers angedrohten Strafe (Lex Schiffer vom 11. XII. 1915) und auf Garantien gegen mißbräuchliche Anwendung der Schutzhaft (Gesetz vom 4. XII. 1916). Ganz schrittweise erkämpfte sich die Volksvertretung ein gewisses Kontrollrecht, wenigstens im Bereich der Zensur (vgl. die Reichstagssitzung vom 18. I. 1916 und die Sitzung der Staatshaushaltskommission des preuß. Abgeordnetenhauses vom 11. II. 1916). Seinem Inhalt nach stellte sich der Belagerungszustand während des Krieges als milde Form dar, denn nur in den unmittelbar bedrohten Grenzgebieten erfolgte ein teilweiser Übergang der Verwaltung auf die Militärbehörden und eine teilweise Ausschaltung der ordentlichen Rechtspflege; im übrigen Reich äußerte sich der Belagerungszustand eigentlich nur in Einschränkungen der Preßfreiheit und des Versammlungsrechts und in Verordnungen des Militärbefehlshabers. Gleichwohl wurde der Belagerungszustand, hauptsächlich wegen seiner langen Dauer, als drückend empfunden.

2. Der Ausnahmezustand seit der Revolution.

Eine der ersten Handlungen des Rates der Volksbeauftragen nach der Revolution war die Aufhebung des Belagerungszustandes (Aufruf vom 12. XI. 1918), das Gesetz über den Belagerungszustand aber blieb unangetastet. Es dauerte denn auch nicht lange, so mußte die Revolutionsregierung selbst, um der allenthalben ausbrechenden spartakistischen Unruhen Herr zu werden, zur Anwendung des unpopulären Mittels greifen: in Braunschweig, Sachsen, Bremen, Hamburg, Stettin wurde der Belagerungszustand verhängt, und zwar unter weit fühlbareren Freiheitsbeschränkungen als während des mehr vorbeugenden Belagerungszustandes zur Kriegszeit. Auch die neue Reichsverfassung hat auf diesen außerordentlichen Schutz nicht verzichtet. Zwar vermeidet sie die Bezeichnung „Belagerungszustand", und mit Recht, da der Ausdruck lediglich auf Verteidigung gegen äußere Feinde paßt, aber die Einrichtung selbst hat die Verfassung beibehalten, wenn auch Art. 48 nur von den „zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen" spricht. Befugt zur Anordnung der Maßnahmen ist der Reichspräsident. Die alte Streitfrage, ob auch die einzelstaatlichen Regierungen den Ausnahmezustand verhängen dürfen, beantwortet die Reichsverfassung dahin, daß die Regierung eines Landes bei Gefahr im Verzug einstweilen die nötigen Maßnahmen treffen darf, diese aber auf Verlangen des Reichspräsidenten oder des Reichstags aufheben muß. Die Voraussetzungen für die Verhängung sind weiter gefaßt als im Belagerungszustandsgesetz: es braucht weder Krieg noch Aufruhr vorzuliegen, vielmehr

[3]) Dürr, a. a. O. S. 131.

werden außerordentliche Maßnahmen schon gerechtfertigt, „wenn im Deutschen Reich die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört“ oder auch nur „gefährdet“ wird. Welcher Art die Abwehrmaßnahmen sein sollen, sagt die Reichsverfassung nicht, sie ermächtigt einfach, die zur Wiederherstellung der Sicherheit und Ordnung „nötigen“ Maßnahmen zu treffen, nötigenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht. Die Anordnungen können hinter denen des Belagerungszustandsgesetzes zurückbleiben, sie können aber auch über dessen Rahmen hinausgehen; das bisherige Gesetz über den Belagerungszustand bedeutet keine Schranke mehr, es ist als hinfällig zu betrachten. Die Möglichkeit einer Suspension von Bürgerrechten ist nach wie vor gegeben: wie im Belagerungszustandsgesetz darf die Freiheit der Person, die Unverletzlichkeit der Wohnung, die Preßfreiheit, die Vereins- und Versammlungsfreiheit außer Kraft gesetzt werden, ja noch über jenes Gesetz hinausgehend das Briefgeheimnis und die Unverletzlichkeit des Eigentums. Nur ist anzunehmen, daß Art. 48 dem Reichspräsidenten das ausschließliche Recht zur Außerkraftsetzung verleihen wollte, so daß in Zukunft der Militärbefehlshaber Bürgerrechte nicht mehr aufheben darf. Auch die Einstellung der ordentlichen Strafgerichtsbarkeit kann verfügt werden, denn nach Art. 105 RV. bleiben die gesetzlichen Bestimmungen über Kriegsgerichte und Standgerichte unberührt. Von allen getroffenen Maßnahmen, auch wenn sie nicht in das Gebiet der Gesetzgebung eingreifen, hat der Reichspräsident unverzüglich den Reichstag in Kenntnis zu setzen, und die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichstags außer Kraft zu setzen. Alles übrige bleibt einem zu erlassenden Reichsgesetz vorbehalten.

In welcher Richtung sich dieses Ausführungsgesetz bewegen wird, dafür geben die häufigen Verordnungen des Reichspräsidenten Fingerzeige, die seit dem Januar 1920 zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung ergingen. Diese Verordnungen tragen den gemeinsamen Grundzug, daß der Ausnahmezustand allmählich seines überwiegend militärischen Charakters, der im bisherigen Belagerungszustand herrschte, entkleidet wurde. In der Verordnung vom 13. I., die über ganz Norddeutschland den Ausnahmezustand verhängte, ist die vollziehende Gewalt auf den Reichswehrminister übertragen worden, der sie den Militärbefehlshabern weiter delegieren kann, was (ausgenommen in Berlin) geschehen ist. Auch sind gleich alle Bürgerrechte, deren Außerkraftsetzung die Verfassung zuläßt, außer Kraft gesetzt worden; freilich hatte dies nur potentielle Bedeutung, denn, wieweit die Einschränkungen reichen sollten, war durch Anordnungen der Militärbefehlshaber zu bestimmen (vgl. das Verbot von Umzügen und Versammlungen unter freiem Himmel für Berlin vom 14. I.). Unter die außer Kraft gesetzten Rechte kann auch das zur Revolutionszeit anerkannte Streikrecht gezählt werden, da die Betätigung zur Stillegung lebenswichtiger Betriebe verboten worden ist. Wie im Belagerungszustandsgesetz ist auch in der Verordnung des Reichspräsidenten dem Militärbefehlshaber das Recht zum Erlaß von Anordnungen im Interesse der öffentlichen Sicherheit gewährt worden. Ein Unterschied zwischen dem früheren Belagerungszustandsgesetz und dem heutigen Ausnahmezustand lag darin, daß der Militärbefehlshaber auf dem Gebiet der Zivilverwaltung an die Mitwirkung eines Zivilkommissars gebunden wurde, der vom Reichswehrminister im Einvernehmen mit dem Reichsminister des Innern zu ernennen war. Diese Mitwirkung war jedoch lediglich eine beratende, nur, wo es sich um Beschränkung der Bürgerrechte handelte, hatte der Zivilkommissar ein Zustimmungsrecht. Gegen die Anordnungen des Militärbefehlshabers im Einzelfall (d. h. wohl nur gegen Verfügungen, nicht gegen Verordnungen) ist ein Beschwerderecht an den Reichswehrminister gewährt worden. In den später erlassenen Verordnungen dagegen ist den Regierungskommissaren nicht nur eine beratende Stellung gewährt, sondern die vollziehende Gewalt überhaupt übertragen worden, zunächst in einzelnen Ländern, dann durch die Verordnung vom 11. IV. 1920 allgemein: Der Regierungskommissar ist nicht mehr vom Reichswehrminister, vielmehr vom Reichsminister des Innern zu ernennen. Die Gewalt des Regierungskommissars reicht unter Umständen sehr weit: so ist ihm in Thüringen die Befugnis eingeräumt worden, Mitglieder der Landesregierung ihrer Stellen zu entheben (V. v. 22. III. 1920) und in Gotha sogar Neuwahlen der Volkskammer anzuordnen (V. v. 10. IV. 1920). Auch das Beschwerderecht hat entsprechend der Ausschaltung der militärischen Vollzugsgewalt eine Änderung erfahren: die Beschwerden gegen Anordnungen des Regierungskommissars gehen an den Reichsminister des Innern; ein besonderer Schutz ist gegen Beschränkungen der Preßfreiheit eingerichtet

worden: hilft der Reichsminister des Innern einer Beschwerde wegen Verbots einer periodischen Druckschrift nicht ab, so entscheidet ein vom Reichsrat zu wählender Ausschuß.

Eine ähnliche Wandlung haben die Ausnahmegerichte durchgemacht. Eine Verordnung des Reichspräsidenten vom 13. I. hat in den Regierungsbezirken Düsseldorf, Arnsberg, Münster und Minden (ähnlich § 4 E. G. StrGB.) auf gewisse gemeingefährliche Verbrechen Todesstrafe angedroht und dem Reichswehrminister das Recht erteilt, in diesen Bezirken zur Aburteilung von bestimmten Verbrechen außerordentliche Kriegsgerichte und Standgerichte einzusetzen. Die a. o. Kriegsgerichte unterschieden sich in ihrer Zusammensetzung von denen, die im Bel. Zust. G. vorgesehen sind, denn sie durften nur aus Personen bestehen, die die Fähigkeit zum Richteramt besassen. Das frühere kriegsgerichtliche Verfahren wurde namentlich dadurch gemildert, daß Wiederaufnahme des Verfahrens gestattet und daß die Vollstreckung der Todesstrafe von einer Entschließung des Reichspräsidenten abhängig gemacht wurde. In den Regeln über Standgerichte wurde freilich ein sehr summarisches Verfahren ermöglicht. Die Bestimmung über die Standgerichte ist indes am 6. III. wieder aufgehoben worden, während außerordentliche Kriegsgerichte wirklich eingesetzt wurden. Bedenklich war, daß die Verordnung des Reichspräsidenten über die außerordentlichen Kriegsgerichte nicht im Reichsgesetzblatt verkündigt worden ist; man hat sich mit der Bekanntgabe in den betroffenen Gemeinden begnügt. Erst die Verordnung vom 19. III. 1920 über a. o. Kriegsgerichte und Standgerichte im Reichswehrgruppenkommando I ist ordnungsgemäß im R. G. Bl. veröffentlicht worden. Die Regeln über die a. o. Kriegsgerichte sind i. a. erhalten geblieben, nur daß natürlich die Gerichte nicht mehr auf Anordnung des Reichswehrministers, sondern des Reichsministers des Innern gebildet werden, und daß der Regierungskommissar an Stelle des Militärbefehlshabers die Richter ernennt (V. v. 5. V. 1920). Die Tätigkeit der Kriegsgerichte hört spätestens mit der Aufhebung des Ausnahmezustandes auf, anhängige Sachen sind dann den ordentlichen Gerichten zu übergeben.

Aus dieser großen Zahl von Verordnungen erkennt man, daß die Reichsregierung eine große Bewegungsfreiheit besitzt. Gehemmt ist sie nur durch die Regeln über die parlamentarische Kontrolle. Daß aber diese nicht allzu wörtlich ausgelegt werden dürfen, zeigt die Haltung der Reichsregierung, als in der Sitzung der Nationalversammlung vom 20. Mai ein Antrag der Unabhängigen auf Aufhebung des Ausnahmezustandes angenommen wurde; die Reichsregierung hob den Ausnahmezustand nur in einem Teile des Reiches auf, in andern ließ sie ihn fortbestehen. Die Regierung konnte diesen scheinbaren Verfassungsbruch verantworten, einerseits weil der Antrag der Unabhängigen von einer Zufallsmehrheit der beiden sozialistischen Parteien angenommen worden war, anderseits weil die bayrische Regierung sich mit Entschiedenheit gegen die Aufhebung des Ausnahmezustands in Bayern erklärte.

Abgeschlossen Ende Februar, ergänzt bis Ende Juni 1920.

---

18. Abschnitt.

Gemeindewahlrecht.

Von Geh. Justizrat Dr. **Hans Delius,**
Kammergerichtsrat in Berlin.

A. Schrifttum.

a) Preußen. Schön, Das Recht der Kommunalverbände in Preußen (1897); Strutz, Die Kommunalverbände in Preußen (1888); Hue de Grais, Kommunalverbände (1905); Preuß, Das städtische Amtsrecht in Preußen (1902); Jebens, Die Stadtverordneten (2. Aufl. 1905); Kappelmann, Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte (1906); Leidig, Preußisches Stadtrecht (1891).

Die Städteordnung für die östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853 von Oertel (1905), Gerstmeyer (1901), Kappelmann (1911), Ledermann (1902), Plügge (1901); Städteordnung für die Provinz Westfalen

von Harnisch (1901) und Krüger (1903), für die Rheinprovinz von Steffenhagen (1887) und Vigelius (1904); für Schleswig-Holstein von Gerstmeyer (1900); für Hessen-Nassau von Antoni (1897). — Brüning, die preußische Verwaltungsgesetzgebung für die Provinz Hannover (1905). — v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze II u. Erg. Bd.

Die Landgemeindeordnung für die 7 östlichen Provinzen vom 3. Juli 1891 von Keil (1896), Freund (in v. Brauchitsch, Die neuen preuß. Verwaltungsges. Bd. 3, 1910), Genzmer (1911); Die Gemeindeverfassungsgesetze für die Rheinprovinz von v. Bitter (1905); Die Verfassung der Rheinischen Landgemeinden von Schmidt (1907); Die Gemeindeverfassungsgesetze der Provinz Westfalen von v. Braunbehrens (1899); die L.G.O. für die Provinz Westfalen von Schmidt (1910) und von v. Kamptz; Die Gemeindeverfassungsgesetze der Provinz Schleswig-Holstein von Haase (1893); Die L.G.O. für Schleswig-Holstein von Hagemann (1892) und Scheiff (1906); Die Gemeindeverfassungsgesetze der Provinz Hessen-Nassau von v. Trott zu Solz (1898); Die L.G.O. für Hessen-Nassau von Antoni (1905); Die Gemeindeverfassungsgesetze der Provinz Hannover von v. Gostkowski (1891); Die preußische Verwaltungsgesetzgebung für die Provinz Hannover (1906).

b) Andere Länder. Walz, Das badische Gemeinderecht. Heidelberg 1914. — Helmrich-Rock, Bayerische Gemeindeordnung. 2. Aufl. Ansbach 1915. — Michel, Kgl. Sächsische Landgemeindeordnung i. d. F. vom 11. Juli 1913 und Gemeindeverbandsgesetz vom 18. Juni 1910. Leipzig 1914. — Dr. Michel, Die Gemeinde- und die Bezirksordnung für Württemberg (Stuttgart 1909) und Die Gemeindewahlen in Württemberg 1919. — H. Jan, Die bayerischen Gemeinde-, Bezirks- und Kreiswahlen. 1919. Schweitzers Verlag.

B. Gemeinsame Vorschriften für das ganze Reich.

Das Gemeindewahlrecht ist in den Ländern noch nicht endgültig festgelegt, in Preußen liegt noch kein Gesetzentwurf vor. Es muß deshalb noch mit Abänderungen gerechnet werden.

Nach Art. 17 Abs. 2 Reichsverfassung gelten die Grundsätze für die Wahlen zur Volksvertretung auch für die Gemeindewahlen; jedoch kann durch Landesgesetz die Wahlberechtigung von der Dauer des Aufenthalts in der Gemeinde bis zu einem Jahre abhängig gemacht werden. Die Gemeindewahlen erfolgen also in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von reichsdeutschen Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl. Wahlberechtigt sind hiernach alle Männer und Frauen, die Deutsche sind, das 20. Lebensjahr vollendet und in dem Bezirke, der Gemeinde usw. seit einer bestimmten Frist wohnen bzw. sich aufhalten, im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte sich befinden, nicht wegen Geisteskrankheit, Geistesschwäche, Trunksucht oder Verschwendung entmündigt oder unter vorläufige Vormundschaft gestellt sind. Letzteres kann bei Volljährigen geschehen, deren Entmündigung beantragt ist (§ 1906 BGB.). Weitere Beschränkungen des Wahlrechts sind statthaft, z. B. bei geistig Gebrechlichen. Soweit keine ausdrückliche Vorschrift erlassen ist, sind Empfänger von Armenunterstützung und im Konkurs Befindliche wahlberechtigt.

Der bürgerlich-rechtliche Begriff des Wohnsitzes (§§ 7ff. BGB.) ist für das öffentliche Recht nicht ohne weiteres maßgebend. Die Person wohnt dann in der Gemeinde, wenn sie dort ihren Aufenthalt hat und beabsichtigt, diesen Aufenthaltsort dauernd beizubehalten. Es genügt aber schon, daß die Niederlassung nicht von Anfang an eine vorübergehende sein soll. Keinen Wohnsitz haben also z. B. Studenten, Seminaristen, Insassen von Krankenhäusern, Kurgäste; dagegen Angestellte, Arbeiter, Dienstboten, sofern sie auf unbestimmte Zeit an dem betreffenden Orte im Dienste stehen. Minderjährige, die das Wahlalter haben, können selbständig einen Wohnsitz begründen; § 8 BGB. findet insoweit keine Anwendung. Haussöhne und Haustöchter, die sich bei ihren Eltern aufhalten, teilen deren Wohnsitz. Beamte haben am Dienstort, Angestellte und Arbeiter am Beschäftigungsort nur dann ihren Wohnsitz, wenn sie dort tatsächlich wohnen.

Ob die Voraussetzungen der Wahlberechtigung vorhanden sind, richtet sich bald nach dem Tage der Wahl, bald nach dem Zeitpunkt der ersten Auslegung oder des Abschlusses der Wählerlisten. Auch Personen des Soldatenstandes sind wahlberechtigt.

Jeder Wähler muß in der Gemeinde wohnen (bei doppeltem Wohnsitz nur einmalige Wahlausübung) und hat nur eine Stimme. Forensen und juristische Personen haben kein Wahlrecht. Beseitigt ist das Dreiklassenwahlrecht in Preußen. Das sog. Bürgerrecht ist im großen und ganzen seiner Bedeutung entkleidet.

Wählbar sind alle Stimmberechtigten, also auch Frauen, jedoch ist vielfach die Vollendung des 25. Lebensjahres gefordert. Für die berufsmäßigen Mitglieder der Gemeindevertretung usw. ist ein Aufenthalt in der Gemeinde nicht erforderlich.

Die Ausübung des Wahlrechts ist an die Eintragung in die Wählerliste gebunden.

Die Auflegung der Wählerliste ist bestimmte Zeit vor der Wahl bekanntzumachen und auszuführen. Sie kann von Amts wegen oder auf Beschwerde berichtigt werden. Die Wahlvorschläge müssen eine bestimmte Zahl von Unterschriften haben und bis zu einem bestimmten Zeitpunkt eingereicht werden.

Es findet regelmäßig, wenn mindestens zwei Personen zu wählen sind, Verhältniswahl (mit gebundenen Listen) statt, ausnahmsweise auch Mehrheitswahl. Bei ersterer wird nach Vorschlagslisten gewählt, wobei der Wähler zwar unter den verschiedenen Wahlvorschlägen die Auswahl hat, aber an den Wahlvorschlag, dem er sich anschließen will, gebunden ist, also nichts daran ändern kann. Er darf die Namen von Bewerbern nicht verschiedenen Vorschlägen entnehmen (sog. Panachiren), auch keine „Wilden“, d. h. Personen, die auf keinem Wahlvorschlag stehen, wählen. Die Verhältniswahl ist der Wahl zu den gesetzgebenden Körperschaften entsprechend. Es darf deshalb hier auf die Reichstagswahl verwiesen werden.

Wahltag ist regelmäßig ein Sonntag. Die Wahlzeit umfaßt bestimmte Tagesstunden. Jede Gemeinde usw. bildet einen Abstimmungsbezirk, jedoch kann bei größeren Teilung erfolgen.

Abweichungen von vorstehenden Ausführungen sind bei den einzelnen Ländern unter C angegeben.

C. Die einzelnen Länder.

Wegen Raummangels können nicht alle berücksichtigt werden.

a) Preußen. Altes Recht: 1. die Städteordnung für die östlichen Provinzen (Ost- und Westpreußen, Posen, Pommern, Brandenburg, Schlesien und Sachsen) vom 30. V. 1850 (G.S. 261), für Westfalen vom 19. III. 1856 (G.S. 237), für Rheinprovinz vom 15. V. 1856 (G.S. 406), für Schleswig-Holstein vom 14. V. 1869 (G.S. 589), Hannover vom 24. VI. 1856 (Hannov. G.S. I, 141), Hessen-Nassau vom 4. VIII. 1897 (G.S. 254), Gemeindeverfassungsgesetz für Frankfurt a. M. 25. III. 1867 (G.S. 401), Hohenzollernsche Gem.-Ordn. vom 2. VI. 1900 (G.S. 189). 2. Landgemeindeordnung vom 3. VII. 1891 (G.S. 233) für die 7 östlichen Provinzen; vom 19. III. 1856 (G.S. 265) für Westfalen, vom 23. VII. 1856 (G.S. 523) für Rheinprovinz, vom 4. VII. 1892 (G.S. 155) für Schleswig-Holstein, vom 28. IV. 1859 (Hannov. G.S. 393), für Hannover, vom 4. VIII. 1897 (G.S. 301) für Hessen-Nassau. Wegen Hohenzollern s. unter 1.

Diese Bestimmungen gelten noch, soweit sie das neue Recht nicht aufhebt.

Neues Recht: Verordnung über die anderweite Regelung des Gemeindewahlrechts vom 24. I. und 31. I. 1919 (G.S. 13 und 15). Verordnung über weitere Durchführung der Gemeindewahlen vom 15. VII. 1919 (G.S. 113), Ausf.-Anw. vom 26. VII. 1919 (M.-Bl. 357). Gesetz betr. vorläufige Regelung des Gemeindeverfassungsrechts vom 18. VII. 1919 (G.S. 118) und Ausf.-Anw. vom 9. VIII. 1919 (M.Bl. 360). Verordnung betreffend Zusammensetzung der Kreistage usw. vom 18. II. 1919 (G.S. 23), Ausf.-Anw. vom 24. III. 1919 (M. Bl.153) und 11. IV. 1919 (M.Bl. 154); Gesetz betr. die Neuwahl der Provinziallandtage vom 15. VII. 1919 (G.S. 129) und über die Umbildung des Kommunallandtages der Hohenzollernschen Lande vom 16. VII. 1919 (G.S. 135), Ausf.-Anw. vom 6. VIII. 1919 (M.-Bl. 358).

I. Stadt- und Landgemeinden.

Die Organe der Stadtgemeinden sind Stadtvorstand (Magistrat) und Stadtvertretung (Stadtverordnetenversammlung, in der Provinz Hannover Bürgervorsteherkollegium), der Landgemeinden Gemeindevorstand und Gemeindevertretung (Gemeindeversammlung, Gemeindeausschuß, Gemeinderat). Nicht alle Landgemeinden haben eine Gemeindevertretung, dann ist die Landgemeindeversammlung das Organ.

Gemeindevertretungen in Stadt und Land: Wahlberechtigt und wählbar sind alle im Besitze der deutschen Reichsangehörigkeit (preußische Staatsangehörigkeit nicht erforderlich) befindlichen Männer und Frauen, welche das 20. Lebensjahr vollendet haben, im Gemeindebezirk seit 6 Monaten wohnen und im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte sind. Ob diese Voraussetzungen

zutreffen, entscheidet sich für das aktive Wahlrecht nach dem Zeitpunkt der Auslegung der Wählerliste. Als Wohnsitz ist der Gemeindebezirk anzusehen, in dem jemand eine Wohnung unter Umständen innehat, die auf die Absicht der dauernden Beibehaltung schließen lassen (§ 2). Von der Ausübung des Wahlrechts ist ausgeschlossen: wer entmündigt ist oder unter vorläufiger Vormundschaft steht, wer infolge eines rechtskräftigen Urteils der bürgerlichen Ehrenrechte ermangelt (§ 3). Aufgehoben sind Vorschriften, nach welchen das Wahlrecht in anderen Fällen als dem des § 3 ruht, Forensen und juristischen Personen ein Wahlrecht zusteht, die Ausübung des Bürgerrechts von der Zahlung eines Bürgerrechtsgeldes abhängig gemacht wird, ein bestimmter Prozentsatz der Gemeindevertretung aus Grundstückseigentümern, Nießbrauchern usw. bestehen muß (sog. Hausbesitzerprivileg), bestimmte Beamtengruppen, z. B. Richter usw., von der Wahl zum Gemeindevorstand oder zur Gemeindevertretung ausgeschlossen sind, neben den gewählten, auch nicht gewählte Personen der Gemeinde- (Bürgermeisterei-) Vertretung als Mitglieder hinzutreten (§ 4).

Werden Staatsbeamte gewählt, so bedürfen sie zur Annahme der Wahl nicht der Genehmigung ihrer Behörde (Allg. Verf. vom 28. VII. und 22. VIII. 1919, M.Bl. 369 und J.M.Bl. 404).

Durch Ortsstatut können Wahlbezirke gebildet werden. Es gelten im allgemeinen die Vorschriften über die Wahl zum Reichstag und zur preußischen Landesvertretung. Die Frist (21 Tage) für die Einreichung der Wahlvorschläge kann herabgesetzt werden.

Die Wahlvorschläge müssen von mindestens 10 wahlberechtigten Personen unterzeichnet sein und dürfen um die Hälfte mehr Namen enthalten, als Gemeindevertreter zu wählen sind. Die Dauer der Wahlhandlung kann durch Beschluß der Gemeindevertretung (Stadtverordnetenversammlung) abgekürzt werden. Beim Vorliegen mehrerer Wahlvorschläge darf die Wahlzeit nicht weniger als sechs Stunden betragen.

Die Gemeindevertretungen bestehen aus mindestens 6 und höchstens 144 Mitgliedern. Aufgehoben sind Bestimmungen der Gemeindeverfassungsgesetze, nach denen Verwandte oder Verschwägerte bestimmten Grades und Gesellschafter offener Handelsgesellschaften nicht zugleich Mitglieder der Gemeindeverwaltung (Stadtverordnetenversammlung), des Gemeindevorstandes (Magistrats) oder beider Körperschaften sein dürfen, sowie nach denen Stadtverordnete nicht zugleich Mitglieder des Magistrats sein können. Die Wahl von Magistratsmitgliedern zu Stadtverordneten ist zulässig, ebenso können in Landgemeinden Gemeindevorsteher und Schöffen aus der Zahl der Gemeindevertreter gewählt werden.

Gemeindevorstand (Magistrat). Zur Übernahme eines unbesoldeten oder besoldeten Amtes in der Gemeindeverwaltung bedürfen Staatsbeamte der Genehmigung ihrer Behörde (M.Bl. 1919 S. 369; J.M.Bl. 1919 S. 404).

Die grundlegenden Bestimmungen der Gemeindeverfassungsgesetze über die Wählbarkeit zu den unbesoldeten Gemeindevorstandsämtern sind nicht geändert. Soweit bei der Wahl oder Präsentation der unbesoldeten Magistratsmitglieder der Magistrat oder einzelne Magistratsmitglieder nach den Städteordnungen mitzuwirken haben, stehen diese Rechte jetzt der Stadtverordnetenversammlung unter Ausschluß des Magistrats zu. Soweit in den Landgemeinden die Wahl durch die Gemeindevertretung allein oder durch den Gemeinderat zu erfolgen hat, haben die Gemeindevorsteher (Bürgermeister, Beigeordnete, Stellvertreter) und Schöffen kein Wahlrecht, es sei denn, daß sie gewähltes Mitglied der Gemeindevertretung sind. Falls die Wahlen durch die Gemeindeversammlung erfolgen, haben die genannten Personen das gleiche Stimmrecht, wie die anderen Stimmberechtigten.

Die Wahl der unbesoldeten Gemeindevorstandsmitglieder und Kreisdeputierten erfolgt nach den Grundsätzen der Verhältniswahl, sofern die Wahl gleichzeitig mindestens für zwei begrifflich gleichartige Stellen in der Kommune (mehrere Magistratsmitglieder, Schöffen) zu tätigen ist: der Gemeindevorsteher bzw. sein Stellvertreter ist stets durch Mehrheitswahl zu wählen. Bei der Aufstellung der Wahlvorschläge bleiben die besoldeten Magistratsmitglieder außer Betracht; ihre Wahl erfolgt als Einzelwahl nach Mehrheitsprinzip.

II. Kreistag.

Wahlberechtigt zum Kreistag ist: 1. der Wahlvorstand der Städte, der die Stadtgemeinden des Kreises nach näherer Bestimmung der einzelnen Kreisordnungen umfaßt; 2. der Wahlvorstand der Landgemeinden (in der Rheinprovinz: der Landbürgermeistereien, in Westfalen: der Amtsverbände), der die Landgemeinden (Landbürgermeistereien, Amtsverbände) und die noch nicht eingemeindeten Gutsbezirke umfaßt. Die jedem Kreise zustehende Zahl der Kreistagsabgeordneten wird auf die Wahlverbände in der Weise verteilt, daß die Zahl der städtischen Abgeordneten nach den Verhältnissen der städtischen und ländlichen Bevölkerung (nach der letzten Volkszählung) bestimmt und die nach Abzug der städtischen Abgeordneten übrigbleibende Zahl von dem Wahlverbande der Landgemeinden gewählt wird.

Hinsichtlich der Verteilung der von dem Wahlverbande der Städte zu wählenden Abgeordneten auf die einzelnen Städte und die Bildung von Städtewahlbezirken sowie hinsichtlich der Wahlen in den Städtewahlbezirken ist es bei den bisherigen Bestimmungen verblieben, jedoch sind für die Wahlen die Stadtverordnetenversammlungen ohne Beteiligung der Magistrate zuständig, ferner treten in Städtewahlbezirken die Stadtverordnetenversammlungen der beteiligten Städte ohne Beteiligung der Magistrate zur Wahl zusammen; in den Landgemeinden erfolgt die Wahl durch die Gemeindevertretung usw. bzw. in Wahlbezirken. Die Wahlen erfolgen, sofern mindestens drei Kreistagsabgeordnete zu wählen sind, nach den Grundsätzen der Verhältniswahl. Wählbar zum Kreistage ist jeder im Besitz des Gemeindewahlrechts befindliche Einwohner des Kreises, dabei ist stets ein sechs Monate langer Wohnsitz im Kreise erforderlich; aufgehoben sind die Vorschriften, nach dem bestimmte Beamtengruppen zum Kreistage oder Kreisausschusse nicht wählbar waren.

Der Kreistag wählt den Kreisausschuß und die Kreiskommissionen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl; wählbar ist jeder wahlberechtigte Einwohner, der sechs Monate lang seinen Wohnsitz im Kreise hat.

III. Provinziallandtag.

Der Feststellung der Zahl der von den einzelnen Kreisen bzw. Wahlbezirken zu wählenden Abgeordneten ist die Einwohnerzahl (einschließlich der Militärpersonen) nach der letzten Volkszählung zugrunde zu legen. Wählbar zu Mitgliedern des Provinzial- (Kommunal-) Landtages und des Provinzial- (Landes-) Ausschusses sind die im Besitze des Gemeindewahlrechts befindlichen Einwohner, sofern sie mindestens seit sechs Monaten ihren Wohnsitz in der Provinz (dem Bezirksverband) haben. Stichtag für das Vorliegen der Voraussetzung des Lebensalters und der Wohnsitzdauer ist der Wahltag. Beschränkende Vorschriften für die Wählbarkeit, insbesondere bei Beamten, sind aufgehoben.

Die Abgeordneten der Stadtkreise werden durch die Stadtverordnetenversammlung bzw. das bürgerliche Repräsentantenkollegium gewählt, die Wahl erfolgt unter Ausschluß des Magistrats; in den Städten ohne kollegialischen Gemeindevorstand hat der Bürgermeister sein Stimmrecht. In den Landkreisen erfolgt die Wahl durch die Kreistage.

Die Wahl erfolgt, sofern mindestens zwei Abgeordnete von einem Stadt- oder Landkreis oder einem aus zwei verbundenen Kreisen gebildeten Wahlbezirk zu wählen sind, nach den Grundsätzen der Verhältniswahl. Die Wahlvorschläge, welche mindestens drei Unterschriften tragen müssen, dürfen um die Hälfte mehr Namen enthalten, als Abgeordnete zu wählen sind. Ist nur ein Abgeordneter zu wählen, so bleibt es bei den bisherigen Vorschriften.

Die Wahlen der Mitglieder und der Stellvertreter des Provinzialausschusses und der Provinzialkommissionen erfolgt nach der Verhältniswahl auf Grund getrennter Wahlvorschläge, die jeder sieben Unterschriften tragen müssen, durch den Provinziallandtag. Der Vorsitzende des Provinzialausschusses und dessen Stellvertreter werden aus den Mitgliedern des Provinzialausschusses vom Provinziallandtag in getrennten Wahlhandlungen durch Stimmenmehrheit gewählt.

b) **Bayern.** Wahlgesetz für die Gemeinde-, Bezirks- und Kreiswahlen vom 15. IV. 1919 (G.V.Bl. S. 170) und Abänderungsgesetz vom 14. V. 1919 (G.V.Bl. S. 281), Gesetz über die Ver-

fassung und Verwaltung der Gemeinden, Bezirke und Kreise vom 22. IV. 1919; Wahlordnung für die Gemeindewahlen vom 15. IV. 1919 und Abänderung vom 14. V. 1919 (G.V.Bl. S. 282), Vollzugsbekanntmachung vom 22. IV. 1919 (G.V.Bl.S. 188).

Es kommen in Betracht Gemeinden, Bezirke und Kreise.

Für die Frage der Wahlberechtigung ist maßgebend der Tag der Wahl. Wer am Wahltag 20 Jahre alt wird, ist wahlberechtigt. Bayerische Staatsangehörigkeit wird verlangt. Es ist ein Aufenthalt seit 6 Monaten in der Gemeinde, im Bezirk und im Kreise erforderlich, gerechnet vom Tage der Anmeldung in der Gemeinde an. Heeresdienst oder Hilfsdienst ersetzt den Aufenthalt. Kürzere Unterbrechungen des Aufenthaltes beeinträchtigen nicht das Wahlrecht, wenn die Absicht der Rückkehr an den Aufenthaltsort bestanden hat. Als Aufenthalt gilt nicht die Verwahrung in Gefängnissen, auch nicht die Unterbringung in Heil-, Pflege- usw. Anstalten, wenn sich die Pfleglinge in einem Zustande befinden, der ihre freie Willensbestimmung ausschließt. Ob ein solcher Fall vorliegt, ist mit der Anstaltsleitung und dem zuständigen Arzt zu entscheiden.

Wählbar sind alle Stimmberechtigten, die das 25. Lebensjahr zurückgelegt haben. Ein Aufenthalt in der Gemeinde usw. ist aber nicht erforderlich für berufsmäßige Stadt- und Gemeinderatsmitglieder.

Die Gemeindeverwaltung führt in Städten die Bezeichnung Stadtrat, in den übrigen Gemeinden Gemeinderat. Das Gemeindekollegium in den rechtsrheinischen Landesteilen ist fortgefallen und damit, wie im Staatsrecht, der Übergang zum Einkammersystem vollzogen. Die Zahl der Stadt- und Gemeinderäte festzusetzen, ist den Körperschaften selbst überlassen. Nur eine Höchstgrenze ist bestimmt: 20 in Gemeinden bis zu 10 000, 30 in Gemeinden mit 10 000, aber weniger als 50 000, 40 in Gemeinden mit 50 000, aber weniger als 100 000, 50 in Gemeinden mit 100 000 und mehr Einwohnern. Es werden gewählt: 1. die ersten Bürgermeister überall mit absoluter Stimmenmehrheit von sämtlichen Wahlberechtigten; 2. die Beigeordneten (die bisherigen zweiten, dritten und weiteren Bürgermeister, Beigeordneten und Adjunkten), wenn mehrere Vertreter dieser Art auf einmal zu wählen sind, nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts, sonst mit absoluter Stimmenmehrheit, von den Stadt- und Gemeinderäten; 3. die berufsmäßigen Stadt- und Gemeinderäte mit absoluter Stimmenmehrheit von den Stadt- und Gemeinderäten; 4. die übrigen Stadt- und Gemeinderäte nach den Grundsätzen des Gemeindewahlrechts von sämtlichen Wahlberechtigten.

Wird im Falle der Ziffer 1 die absolute Mehrheit nicht erreicht, so trifft der Stadt- und Gemeinderat unter den 5 Bewerbern mit der höchsten Stimmenzahl die Auswahl mit absoluter Mehrheit. Wird diese auch hierbei nicht erreicht, so tritt Stichwahl ein.

Die sämtlichen zu einem Bezirksamt gehörigen Distrikte sind zu einem Bezirk zusammengelegt, dessen Vertretung der Bezirkstag (bisher Distriktsrat) übernimmt. Um diesen arbeitsfähig zu machen, ist die Anzahl der Bezirksvertreter auf ein Drittel der bisherigen Zahl der Vertreter der Gemeinden (nicht auch des Grundbesitzes usw.) festgesetzt.

Bei den Kreisgemeinden ist Vertreter der Kreistag (bisher Landrat). Die Anzahl der Mitglieder ist für Oberbayern auf 45, in den übrigen Kreisen auf 30 festgesetzt.

Die Bezirks- und Kreiswahlen vollziehen sich in derselben Weise (auch gleichzeitig) wie die Gemeindewahlen. Die Wahlzeit dauert für alle drei Vertretungen 5 Jahre vom 1. I. 1920 ab gerechnet.

In den unmittelbaren Städten ist der Bürgermeister der Gemeindewahlkommissar, sonst bestellt das Bezirksamt einen solchen, im allgemeinen den Bürgermeister. Die Leitung der Bezirkswahlen obliegt den Bezirksamtmännern, die der Kreiswahlen den Regierungspräsidenten.

c) **Württemberg.** Gemeindeangehörigkeitsgesetz vom 16. VI. 1885 (Reg.-Bl. S. 257), Gemeindeordnung vom 28. VII. 1906 (Reg.-Bl. S. 323), Gesetz betr. das Gemeindewahlrecht und die Gemeindevertretung vom 15. III. 1919 (Reg.Bl. S. 25); Vollzugsverfügung vom 17. III. 1919 (Reg.Bl. S. 31), Gesetz betr. die Zusammensetzung des Bezirksrates vom 4. X. 1919 (Reg.Bl. S. 321); Verfügung des Ministers des Innern vom 1. XII. 1919 (Reg.Bl. S. 401).

Wahlberechtigt sind nur Württemberger. Wohnsitz in der Gemeinde ist erforderlich, dagegen keine bestimmte Aufenthaltsdauer. Das Wahlrecht ruht bei den wegen geistiger Gebrechen unter Pflegschaft Stehenden. Besitz des Gemeindebürgerrechts ist nicht mehr nötig. Für die die Wahlberechtigung bedingenden Eigenschaften ist der Zeitpunkt des endgültigen Abschlusses der Wählerliste maßgebend, nur für das Alter ist der Wahltag bestimmend. Wählbar in den Gemeinderat ist jeder Wahlberechtigte, sofern er das 25. Lebensjahr vollendet hat.

Zu den Gemeindeämtern im Sinne des Gesetzes vom 15. III. 1919 gehören die Stellen des Gemeinderates, das Ortsvorsteheramt und das Amt des Anwalts in Teilgemeinden.

Der Gemeinderat besteht aus dem Ortsvorsteher als Vorsitzenden und einer Anzahl weiterer Mitglieder. Die Zahl der letzteren, welche durch zwei teilbar sein muß und welche in den Gemeinden 1. Klasse 14—20, in den Gemeinden 2. Klasse 10—16, in den Gemeinden 3. Klasse 6—12 beträgt, wird in jeder Gemeinde durch Gemeindesatzung bestimmt.

Die Zahl der unbesoldeten Mitglieder des Gemeinderats beträgt in mittleren Städten 18—30, in großen Städten von mehr als 50 000 bis 100 000 Einwohnern 24—44, von mehr als 100 000 Einwohnern 40—72.

Die Wahl erfolgt auf sechs Jahre. Je nach drei Jahren scheidet die Hälfte aus. Für das Wahlverfahren ist zu unterscheiden zwischen Gemeinden mit mehr und solchen mit nicht mehr als 500 Einwohnern. In letzteren Gemeinden ist, wie bisher (vgl. Art. 17 ff. Gemeindeordnung) nach der einfachen Listenwahl (Mehrheitswahl) zu wählen. In den Gemeinden über 500 Mitgliedern ist das Verhältniswahlverfahren eingeführt, dabei ist aber wieder zu unterscheiden zwischen großen Städten und den übrigen Gemeinden mit mehr als 500 Einwohnern. In großen Städten bestehen gebundene Listen, in den anderen Gemeinden ist das „Panachieren" (s. oben) zugelassen, dagegen die Wahl von „Wilden" verboten.

d) **Sachsen.** 1. Bekanntmachung über die Wahlen von Stadtverordneten und Gemeindevertretern vom 28. XI. 1918 (G.V.Bl. S. 4), Gesetz über Wahlen für die Gemeindeverwaltung vom 17. VI. 1919 und Ergänzungsgesetz vom 15. X. 1919 (G.V.Bl. S. 109 u. 244). 2. Gesetz über die Wahlen zu den Bezirksversammlungen, Bezirksausschüssen und Kreisausschüssen vom 5. VII. 1919 (G.V.Bl. S. 145), Ausf.V.O vom 12. VII. 1919 (G.V.Bl. S. 147).

Zu 1. Für die Stadtverordneten- und Gemeindevertreterwahlen muß der Wahlberechtigte am Tage des Abschlusses der Wählerlisten im Gemeindebezirk seinen wesentlichen Wohnsitz (Begriff bestimmt sich nach §§ 7—11 BGB.) haben. Sächsische Staatsangehörigkeit ist nicht erforderlich. Niemand hat mehrfaches Stimmrecht. Weder juristische noch physische Personen oder Personenvereine haben Anspruch auf Sondervertretung im Gemeinderate.

Wählbar sind alle Stimmberechtigten, also sogar Zwanzigjährige. Die Zahl der zu Wählenden wird durch Ortsgesetz festgesetzt. Die Wahlen erfolgen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl mit gebundenen Listen auf die Dauer von 3 Jahren. Wahlkommissar ist in Städten mit revidierter Städteordnung ein Mitglied des Stadtrates, im übrigen der Bürgermeister oder Gemeindevorstand. In besonders kleinen Landgemeinden, wo die Bildung eines Gemeinderates undurchführbar erscheint, kann durch Ortsgesetz bestimmt werden, daß die Gemeindevertreter in Wegfall kommen; an die Stelle des Gemeinderates treten dann alle stimmberechtigten Gemeindemitglieder.

Zum Bürgermeister, Mitglied des Stadtrats, Gemeindevorstand, Gemeindeältesten oder Mitglied eines gewählten Ausschusses kann jeder gewählt werden, wer stimmberechtigt ist für die Stadtverordneten- (Gemeindevertreter-) Wahlen, sofern nicht eine besondere Vorbildung vorgeschrieben ist. Bei berufsmäßigen Beamten kann jedoch von der Voraussetzung des wesentlichen Wohnsitzes in der Gemeinde abgesehen werden. Von der Wählbarkeit ist ausgeschlossen, wer entmündigt ist oder unter vorläufiger Vormundschaft steht, wer zu Zuchthaus verurteilt, nicht im Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte ist, unter Polizeiaufsicht gestellt und gegen den auf Entziehung öffentlicher Ämter erkannt ist, auf die Dauer von 5 Jahren.

Die Mitglieder des Stadtrates können nicht zugleich Stadtverordnete sein. An der Wahl der unbesoldeten Ratsmitglieder in allen Städten nehmen nur die Stadtverordneten und an der Wahl der nicht berufsmäßigen Gemeindeältesten nur die Gemeindevertreter teil (Gesetz vom 17. VI. 1919).

e) **Baden.** Gesetz betr. die Änderung der Gemeindeordnung (vom 22. VI. 1890) und Städteordnung (vom 24. VI. 1874) vom 13. III. 1919 (G. u. V.Bl. S. 203); Verordnungen betr. die Gemeinde- und Städtewahlen vom 14. III. 1919 (G. u. V.Bl. S. 212 u. 229); Verordnung betr. die Wahl der Bezirksräte und Kreisabgeordneten vom 5. IV. 1919 (G. u. V.Bl. S. 249).

Zur Wahlberechtigung ist erforderlich ein Wohnsitz im Stadt- bzw. Gemeindebezirk seit 6 Monaten vom Tage des Ablaufs der Einspruchsfrist gegen die Wählerlisten zurückgerechnet; hiervon kann in einzelnen Fällen durch Beschluß des Stadt- bzw. Gemeinderats Nachsicht erteilt werden. Wählbar sind die mindestens 25 Jahre alten Stimmberechtigten. Die Wahl der Stadt- (Gemeinde-) Räte sowie der Stadt- (Gemeinde-) Verordneten erfolgt auf 4 Jahre. Die Amtsdauer endet im November 1922. Städte: die Oberbürgermeister und die Bürgermeister werden vom Bürger ausschuß, die Stadträte von den Stadtverordneten gewählt. Die Stadtverordneten werden von den Wahlberechtigten nach den Grundsätzen der Verhältniswahl mittels gebundener Vorschlagslisten gewählt. Ihre Zahl beträgt in Mannheim, Karlsruhe, Freiburg, Pforzheim, Heidelberg 96, in den anderen Städteordnungsstädten 84. Die Stadtverordneten wählen einen geschäftsleitenden Vorstand nach den für die Wahl der Stadträte geltenden Grundsätzen der Verhältniswahl und sodann aus dessen Mitgliedern in einem besonderen Wahlgang den Obmann des Vorstandes als Vorsitzenden des letzteren sowie einen Stellvertreter. Es muß mehr als die Hälfte der Stadtverordneten abgestimmt haben. Gemeinden: Bei 200 (bisher 500) Einwohnern muß ein Bürgerausschuß errichtet werden. Die Bürgermeister werden in Gemeinden mit dauernd mindestens 2000 Einwohnern vom Bürgerausschuß, und die Gemeinderäte in Gemeinden mit dauernd mindestens 4000 Einwohnern von den Gemeindeverordneten, in den übrigen Gemeinden von den Bürgern und wahlberechtigten Einwohnern gewählt. Die Wahl der Gemeinderäte erfolgt in allen Gemeinden nach den für die Wahl der Gemeindeverordneten geltenden Vorschriften. Wo die Wahl von den Gemeindeverordneten vorzunehmen ist, muß mehr als die Hälfte aller Wahlberechtigten abgestimmt haben. Die Gemeindeverordneten werden nach den Grundsätzen der Verhältniswahl mit gebundenen Vorschlagslisten gewählt. Ihre Zahl beträgt 24 in Gemeinden von 200—500 Einwohnern, 36 (500—2000), 48 (2000—4000), 60 (4000—10 000) und 72 (über 10 000). Für die sog. zusammengesetzten Gemeinden trifft § 172 Gem.O. in der Fassung des Gesetzes vom 13. III. 1919 Art. III Bestimmung.

f) **Hessen.** Städte- und Landgemeindeordnung vom 8. VII. 1911 nebst Abänderungsgesetz vom 15. IV. 1919 (Reg.Bl. S. 137 u. 150), Anleitung zu den Wahlen in Stadt- und Landgemeinden vom 2. V. 1919 (Reg.-Bl. S. 189), Kreis- und Provinzialordnung vom 8. VII. 1911 und Abänderungsgesetz vom 15. IV. 1919 bzw. 22. VII. 1919 (Reg.Bl. S. 164 u. 300), Wahlordnung für Kreis- und Provinzialausschüsse vom 9. VII. 1919 (Reg.Bl. S. 361).

Der Wahlberechtigte muß am ersten Tage der Offenlegung der Wählerliste drei Monate in der Gemeinde wohnen und am Wahltage das 20. Lebensjahr vollendet haben.

Stimmberechtigt sind alle Männer und Frauen einschließlich der Personen des Soldatenstandes, welche eine deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, am ersten Tage der Offenlegung der Wählerliste drei Monate in der Gemeinde wohnen und am Wahltage das 20. Lebensjahr vollendet haben. „Wohnen“ ist ein auf freier Entschließung beruhender Aufenthalt unter Umständen, die auf die Absicht eines dauernden Verweilens an einem Ort schließen lassen (Art. 38).

Ausgeschlossen sind von der Stimmberechtigung Personen, die entmündigt sind oder unter vorläufiger Vormundschaft stehen; die zu Zuchthaus verurteilt sind von der Rechtskraft des Urteils an bis zur Verbüßung oder dem Erlaß der Strafe; denen durch rechtskräftiges Urteil die bürgerlichen Ehrenrechte aberkannt worden oder gegen die durch rechtskräftiges Urteil auf die Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter erkannt worden ist, während der Dauer dieses Verlustes; gegen die durch rechtskräftiges Urteil auf Verlust der bekleideten öffentlichen Ämter sowie der aus öffentlichen Wahlen hervorgegangenen Rechte erkannt worden ist, von der Rechtskraft des Urteils bis zur Verbüßung, Verjährung oder dem Erlaß der Freiheitsstrafe, neben der jener Verlust ausgesprochen ist; die unter Polizeiaufsicht stehen, gegen die durch rechtskräftiges Urteil auf Überweisung an die Landespolizeibehörde erkannt worden ist, von der Rechtskraft des Urteils an bis zur Verbüßung, Verjährung oder dem Erlasse der Freiheitsstrafe, neben der die Überweisung ausgesprochen ist (Art. 39).

Wähler ist jeder Stimmberechtigte, der am Wahltag das 21. Lebensjahr vollendet hat und nicht nach Art. 39 von der Stimmberechtigung ausgeschlossen ist.

Nicht wählbar sind: 1. Bürgermeister, Beigeordnete und in Städten Magistratsmitglieder; 2. Personen, die mit den Personen unter 1 in gerader Linie verwandt oder verschwägert oder im 2. Grade der Seitenlinie verwandt oder mit einer von ihnen verehelicht sind (Art. 40).

Die Stadtverordneten werden auf die Dauer von 3 Jahren nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt.

In Stadtgemeinden besteht die Stadtverordnetenversammlung, in Landgemeinden der Gemeinderat. Außerdem kommen in Betracht der Kreistag und der Provinziallandtag.

---

19. Abschnitt.

Soziale Tätigkeit der Stadtgemeinden.

Von **Paul Hirsch,**

Staatsminister a. D., Mitglied der verfassunggebenden preußischen Landesversammlung.

Die Demokratisierung der Gemeinden ist nur noch eine Frage der Zeit. Nach Artikel 17 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 müssen die Gemeindevertretungen in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von allen reichsdeutschen Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden. An diese Vorschrift ist die Landesgesetzgebung gebunden, sie darf zwar die Wahlberechtigung von der Dauer des Aufenthalts in der Gemeinde bis zu einem Jahre abhängig machen, sie darf auch die Altersgrenze über das 20. Lebensjahr hinaus erhöhen, hat aber sonst keine Möglichkeit, den Kreis der Wahlberechtigten einzuengen. Hiernach ist in den deutschen Ländern kein Platz mehr für plutokratische Gemeindewahlgesetze, die Anteilnahme des ganzen Volkes an den Angelegenheiten der Gemeinde ist sichergestellt. Mehr als hundert Jahre nach Erlaß der preußischen Städteordnung vom 19. November 1808 ist endlich der ihr zugrunde liegende Gedanke verwirklicht, „dem dringend sich äußernden Bedürfnis einer wirksameren Teilnahme der Bürgerschaft an der Verwaltung des Gemeinwesens zu genügen, in der Bürgergemeinde einen festen Vereinigungspunkt zu bilden, ihnen eine tätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Teilnahme Gemeinsinn zu erregen und zu erhalten".

Und auch die Selbstverwaltung ist den Gemeinden gewährleistet. Artikel 127 besagt ausdrücklich, daß Gemeinden und Gemeindeverbände das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze haben. Daß sie an die gesetzlichen, sowohl reichs- als landesgesetzlichen, Schranken gebunden sein müssen, ist selbstverständlich. Die Reichsverfassung selbst greift in das Selbstverwaltungsrecht, abgesehen davon, daß sie die Grundlagen des Gemeindewahlrechts festlegt, nur noch in zwei Punkten ein, einmal durch die Vorschrift des Artikel 10, daß das Reich im Wege der Gesetzgebung Grundsätze aufstellen kann über das Beamtenrecht aller öffentlichen Körperschaften, und zweitens dadurch, daß sie jedem Deutschen in jedem Lande des Reichs die gleichen Rechte und Pflichten wie den Angehörigen des Landes selbst gewährleistet (Artikel 110 Abs. 2); es darf also Angehörigen anderer deutscher Länder oder nichtständigen Gemeindeeinwohnern der Anteil an den Gemeinderechten nicht vorenthalten werden.

So weitgehenden Rechten stehen naturgemäß erhöhte Pflichten gegenüber. Wie das einzelne Individuum sich als dienendes Glied der Gemeinde, so hat die Gemeinde sich als dienendes Glied des Landes und des Reiches zu fühlen. Für die Wahrnehmung von Sonderinteressen, wie auch immer sie geartet sein mögen, ist in der neuen Gemeinde kein Platz mehr, das Wohl des Volksganzen muß ihr als höchstes Gesetz vor Augen schweben, sie muß sich bewußt sein, daß sie nicht in letzter

Linie berufen ist, an dem Wiederaufbau des Vaterlandes mitzuwirken, im weitesten Sinne des Wortes muß sie sich sozial betätigen.

Gesetzliche Schranken waren der sozialen Tätigkeit der deutschen Stadtgemeinden auch vor der Revolution nicht gezogen, aber die tatsächlichen Machtverhältnisse haben eine solche Betätigung vielfach gehindert. Jetzt, wo die Schranken gefallen sind, gilt es, mit verdoppelter Kraft Versäumtes nachzuholen. Auf einer Reihe von Gebieten überweist schon die Reichsverfassung den Gemeinden, wenn auch nicht allein, so doch in Verbindung mit Reich und Ländern, gewisse soziale Aufgaben, so in Artikel 143, wonach für die Bildung der Jugend durch öffentliche Anstalten zu sorgen ist, bei deren Einrichtung Reich, Länder und Gemeinden zusammenzuwirken haben, in Artikel 146, der das öffentliche Schulwesen behandelt und den Gemeinden die Pflicht auferlegt, auf Antrag von Erziehungsberechtigten in gewissem Umfange Volksschulen ihres Bekenntnisses oder ihrer Weltanschauung einzurichten, und in Artikel 148, der die Förderung des Volksbildungswesens einschließlich der Volkshochschulen Reich, Ländern und Gemeinden gemeinsam überträgt. Es kommen weiter in Betracht Artikel 119 Abs. 2: „Die Reinerhaltung, Gesundung und soziale Förderung der Familie ist Aufgabe des Staates und der Gemeinden. Kinderreiche Familien haben Anspruch auf ausgleichende Fürsorge," und in Verbindung damit Artikel 122: „Die Jugend ist gegen Ausbeutung sowie gegen sittliche, geistige und körperliche Verwahrlosung zu schützen. Staat und Gemeinden haben die erforderlichen Einrichtungen zu treffen."

Im wesentlichen handelt es sich also um Aufgaben auf dem Gebiete des Bildungswesens, der Bevölkerungspolitik und der Jugendpflege, die die Gemeinden nach der Reichsverfassung teils selbständig, teils in Gemeinschaft mit dem Reich oder mit dem Staat lösen sollen. Daß sie sie in sozialem Geiste zu lösen haben, schreibt die Verfassung nicht ausdrücklich vor, aber es versteht sich von selbst, daß sie sich dabei nur von sozialen Erwägungen leiten lassen dürfen. Wie könnte man eine vernünftige Schulpolitik treiben, wie könnte man den Familiensinn pflegen, wie könnte man die Jugend schützen, wenn man die sozialen Gesichtspunkte außer acht ließe! Neu ist für die Gemeinden keine der hier genannten Aufgaben. Soweit es sich um das Bildungswesen handelt, hat mehr als eine Gemeinde schon lange vor Kriegsausbruch weit über die ihr gesetzlich auferlegten Verpflichtungen hinaus Mustergültiges geleistet. Es sei nur erinnert an die mannigfachen Maßnahmen, die Volksschulen zu heben, den Begabten den Aufstieg in höhere Lehranstalten zu ermöglichen, an die Einrichtungen zur gesundheitlichen Kräftigung von Schulkindern (Anstellung von Schulärzten, Errichtung von Schulkantinen, von Schulbädern, von Waldschulen, Entsendung von Kindern in Ferienkolonien, Landaufenthalt für Schulkinder u. a. m.), an die Förderung der Kunstpflege, der Volksbildung durch Darbietung guter Schauspiele und Opern für Schulkinder und Fortbildungsschüler, an die Veranstaltung von Vorträgen auf den verschiedensten Gebieten von Kunst und Wissenschaft, an die Volksbibliotheken, Lesehallen, Hochschulkurse und an die Volkshochschulen. Aber so anerkennenswert auch die bisherigen Leistungen mancher Gemeinden sind, wenn man alles in allem überblickt, so sind doch erst recht bescheidene Anfänge zu verzeichnen. Um nur ein Gebiet herauszugreifen, kamen nach den Ermittlungen des Direktors des statistischen Amts der Stadt Berlin, Professor Dr. Silbergleit, auf die preußischen Städte im Jahre 1908 erst 39 städtische Theater und 19 weitere, die von der Stadt einen Zuschuß erhielten. Nach einer Rundfrage der Genossenschaft Deutscher Bühnenangehöriger, die allerdings keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann, da sie nur von 38 Städten beantwortet worden ist, gab es im Winter 1917/18 in Deutschland 38 städtische Theater, von denen 18 eine privatwirtschaftliche, 15 eine kommunalwirtschaftliche und 5 eine gemeinwirtschaftliche Betriebsweise hatten. Hier bleibt noch vieles zu tun übrig. Weiter verbreitet sind schon die städtischen volkstümlichen Vorträge und Konzerte, und auch das Lichtspielwesen hat man bereits hier und da der Bildung der Jugend nutzbar zu machen begonnen. Ersprießlich werden Theater, Lichtspiele und ähnliche Unternehmungen erst dann wirken, wenn sie einzig und allein der Förderung der Volksbildung dienen und jedes Nebenzweckes entkleidet werden, mit anderen Worten, wenn die Gemeinden zu ihrer Kommunalisierung schreiten. Die Kunst dem Volke! Dies Wort muß zur Wahrheit werden, und gerade die Gemeinden haben es in der Hand, die Entwicklung in dieser Richtung zu beeinflussen und ihren Gang zu beschleunigen. Und was von der Kunst gilt, das gilt in nicht minder hohem Grade von

der Wissenschaft und der Volksbildung in weitestem Umfange. Die freien Gemeinden im freien Staate als Pflanzstätten der Kultur — ein Ehrenschild für Deutschlands Gemeinden und damit für Deutschland selbst. Wohl dem deutschen Volke, wenn es in seinem neuen Heim, in seinem eigenen Heim, der jungen deutschen Republik, sich wohnlich einzurichten versteht, und wohl den Gemeinden, wenn sie in richtiger Erkenntnis ihrer kulturpolitischen Aufgaben die Hand dazu bieten! Die Bahn ist frei. Mögen alle deutschen Gemeinden sie beschreiten, mögen sie wetteifern in dem Streben, Bildung, Wissen und Kultur zu verbreiten!

Ein weiteres fruchtbares Feld der Tätigkeit eröffnet sich den Gemeinden in der Fürsorge für die Familie. Die Verfassung betont ausdrücklich die „soziale" Förderung der Familie. Wenn im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung die Gesundung, Reinerhaltung und soziale Förderung der Familie als Aufgabe der Bevölkerungspolitik des Staates und der Gemeinde bezeichnet ist, während die endgültige Verfassung von einer Aufgabe des Staates und der Gemeinden schlechthin spricht, so darf man daraus wohl den Schluß ziehen, daß es sich nicht nur um bevölkerungspolitische Maßnahmen handelt, sondern daß der Gesetzgeber dem Staat und den Gemeinden den weitesten Spielraum lassen wollte. Was können nun die Gemeinden zur Erfüllung dieser Vorschrift der Verfassung tun? Jeder Versuch, die Familie rein und gesund zu erhalten und sie sozial zu fördern, wird sich als ein Versuch mit untauglichen Mitteln erweisen, wenn er nicht das Übel an der Wurzel faßt, d. h., wenn er nicht mit der Beseitigung des gesundheitlich und sittlich in gleicher Weise schädlichen Wohnungselends beginnt. Wie sehr die Wohnungsnot, die sich ja nicht nur in einem Mangel an Wohnungen, sondern auch in zu hohen Mietspreisen und in weiterer Folge in der Überfüllung der Wohnungen äußert, das Familienleben zerrüttet, wieviel sie zur sittlichen Verwahrlosung weiter Kreise der Bevölkerung beiträgt, wie insbesondere das mit der Wohnungsnot in engstem Zusammenhang stehende Schlafgängerwesen die Prostitution und das Verbrechen fördert, ist leider nur allzu bekannt. Wenn irgendwo, so können die Gemeinden hier segensreich wirken, denn sie vor allem haben es in der Hand, durch sozialpolitisch vernünftige Bauordnungen die Spekulation in Grund und Boden einzudämmen und das Mietskasernentum zu beseitigen, sie haben es in der Hand, rechtzeitig Baugelände zu erschließen, die Baupläne den Bedürfnissen der Mieter anzupassen, anstatt auf die Wünsche und Interessen der Grundbesitzer Rücksicht zu nehmen, sie haben es in der Hand, durch die Schaffung guter Verkehrsverbindungen der arbeitenden Bevölkerung das Wohnen in guter Luft zu ermöglichen und ihr ein Heim zu bieten, das ihr eine wirkliche Stätte der Erholung ist. Auf diese Weise wird zugleich das Problem der Bevölkerungspolitik seiner Lösung entgegengeführt. Der enge Zusammenhang zwischen Abnahme der Geburtenhäufigkeit und Zunahme der Sterblichkeit auf der einen, den Mißständen im Gebiete des Wohnungswesens auf der anderen Seite ist zur Genüge erwiesen. Je dichter die Behausungsziffer, desto stärker die Kindersterblichkeit im allgemeinen und die an Tuberkulose im besonderen. Wollen die Gemeinden nicht so weit gehen und den gesamten Grund und Boden in ihren Besitz überführen, um selbst Wohnungen zu erstellen, so sollten sie wenigstens alles tun, um den Kleinwohnungsbau zu fördern, sei es durch Eigenbau, worin wir die unmittelbarste und in vielen Fällen auch die wirksamste Hilfe zur Behebung örtlicher Wohnungsnot und örtlichen Wohnungselends erblicken, sei es durch Vergebung von Baugelände in Erbbaurecht, sei es durch Erleichterung des Realkredits für den an bestimmte Voraussetzungen geknüpften Wohnungsbau, sei es durch Beteiligung an gemeinnützigen Baugesellschaften und Vereinen. Vor allem sollten sie dem Schlafstellenwesen zu Leibe gehen und, wie es vereinzelt bereits geschehen ist, besondere Heime für Ledige errichten. Vergessen wir nicht, daß die Wohnungsnot letzten Endes zur Verelendung der unbemittelten oder wenig bemittelten Bevölkerung führen muß! Noch immer gilt das Wort Gustav Schmollers vom Jahre 1887: „Die besitzenden Klassen müssen aus ihrem Schlummer aufgerüttelt werden; sie müssen endlich einsehen, daß selbst, wenn sie große Opfer bringen, dies nur, wie es Chamberlain unlängst in London nannte, eine mäßige, bescheidene Versicherungssumme ist, mit der sie sich schützen gegen die Epidemien und gegen die sozialen Revolutionen, die kommen müssen, wenn wir nicht aufhören, die unteren Klassen in unseren Großstadten durch ihre Wohnungsverhältnisse zu Barbaren, zu tierischem Dasein herabzudrücken."

Den Schutz der Jugend gegen Ausbeutung sowie gegen sittliche, geistige und körperliche Verwahrlosung haben sich die Gemeinden schon längst angelegen sein lassen. An vielen Orten

begegnen wir bereits vor der reichsgesetzlichen Reglung Verboten der erwerbstätigen Beschäftigung von Schulkindern, und wenn auch die Not viele ihres Ernährers beraubte Familien während des Krieges zur Übertretung der bezüglichen Anordnungen gezwungen hat, so sind doch die segensreichen Wirkungen nicht ausgeblieben. Zweifellos ist gerade die Kinderarbeit mit eine der Ursachen nicht nur der körperlichen, sondern vor allem auch der sittlichen Verwahrlosung der Jugend, und deshalb ist es Pflicht von Staat und Gemeinden, ihr mit allen geeigneten Mitteln zu begegnen, um so mehr, als durch den Krieg und seine Begleiterscheinungen die Jugend weit mehr gefährdet ist als früher. Die Kriminalität der Jugendlichen ist gestiegen, ihre Widerstandsfähigkeit gegen Verführungen aller Art ist geringer geworden, insbesondere in den Familien, denen der Ernährer entrissen ist und in denen sich die Mutter, da sie selbst genötigt ist, außerhalb des Hauses ihrem Erwerb nachzugehen, um die Erziehung ihrer Kinder nicht kümmern kann. Die Fürsorgeerziehung auf Grund der §§ 1666 und 1838 BGB., deren Zweck es ist, die Verwahrlosung zu bekämpfen oder zu verhüten sowie das Kind gegen andere, ihm z. B. durch Verschulden der Erziehungsberechtigten drohende Gefahren zu schützen, reicht heute ebensowenig aus, wie die öffentlich-rechtliche durch Landesgesetze eingerichtete Fürsorgeerziehung, die gewöhnlich schon deshalb ihren Zweck verfehlt, weil sie immer noch nicht ihres polizeilichen Charakters entkleidet ist. Gesetzgebung und Verwaltung sollten sich endlich daran gewöhnen, sozialpolitische von polizeilichen Maßnahmen streng zu unterscheiden. Der Fürsorgeerziehung an sich, die an die Stelle der früheren Zwangserziehung getreten ist, liegt ein gesunder Gedanke zugrunde, der aber durch die Art seiner praktischen Ausführung häufig in sein Gegenteil verkehrt wird.

Zu den besonders gefährdeten Personen gehören die Krüppel. Es ist deshalb mit Freuden zu begrüßen, daß wenigstens in Preußen der Anfang einer durchgreifenden Krüppelfürsorge gemacht ist. Durch das Gesetz betreffend die öffentliche Krüppelfürsorge ist den Landarmenverbänden die Pflicht auferlegt, für Bewahrung, Kur und Pflege der hilfsbedürftigen Geisteskranken, Idioten, Epileptiker, Taubstummen, Blinden und Krüppel, soweit sie der Anstaltspflege bedürfen, in geeigneten Anstalten Fürsorge zu treffen. Bei Krüppeln unter achtzehn Jahren umfaßt diese Fürsorge auch die Erwerbsbefähigung der Krüppel. Die Fürsorge für Krüppel unter achtzehn Jahren, die nicht der Anstaltspflege bedürfen, und die Maßnahmen zur Verhütung der Verkrüppelung gehören nach dem Gesetz zu den Aufgaben der Land- und Stadtkreise. Die Aufsichtsbehörde ist befugt, diese Kreise nötigenfalls zur Erfüllung der Verpflichtung anzuhalten. Ferner ist jedem Stadt- und Landkreis die Verpflichtung auferlegt, mindestens eine Fürsorgestelle für Krüppel zu schaffen oder sich einer solchen anzugliedern. In dieser Fürsorgestelle wird Beratung für Krüppel oder für solche Personen unter achtzehn Jahren erteilt, die der Gefahr der Verkrüppelung ausgesetzt sind. Die Beratungsstelle hat die Einleitung der notwendig erscheinenden Maßnahmen zu beantragen.

Daß dies Gesetz nicht das Ende, sondern nur das erste Glied in einer Kette weiterer Maßnahmen bedeutet, ist überflüssig zu sagen. Zur Zusammenfassung all dessen, was die Gemeinden gegen die Verwahrlosung zu tun haben, empfiehlt sich die Errichtung von Jugendämtern, mit denen hier und da bereits begonnen ist, in denen Lehrer und sonstige Erziehungsberechtigte mit Ärzten und Frauen und Männern aus dem praktischen Leben zusammenzuwirken haben. Das Ziel der Jugendämter muß sein, die Jugend geistig zu heben, körperlich zu kräftigen, vor sittlichen Gefahren zu schützen und sie einem geeigneten Beruf zuzuführen.

Große Aufgaben sozialer Art erwachsen den Gemeinden heute mehr noch als früher aus der Bekämpfung der Krankheiten. Was die Gemeinden in den letzten Jahrzehnten auf sozialhygienischem Gebiete geleistet haben, verdient alle Anerkennung. Neben der Sorge für gesunde Wohnungen und der Fürsorge für die Ernährung haben sie sich insbesondere die Bekämpfung ansteckender Krankheiten angelegen sein lassen, und sie haben in richtiger Würdigung des Satzes, daß Krankheiten verhüten wichtiger ist als Krankheiten heilen, in erster Linie vorbeugende Maßnahmen zu ergreifen und sich des gesundheitlich gefährdeten Teils der Bevölkerung anzunehmen gesucht. Wie die Statistik lehrt, nicht ohne Erfolg. Die Zeiten, wo die Sterblichkeit in den deutschen Städten die Geburtenzahl überwog und wo man mit einer gewissen Regelmäßigkeit mit dem Ausbruch von verheerenden Seuchen rechnen konnte, gehören hoffentlich für immer der Geschichte an.

Jetzt, wo wir nach dem verheerenden Kriege an den Wiederaufbau des Reiches herantreten, werden die deutschen Gemeinden ihre Anstrengungen verdoppeln und verdreifachen müssen. Ist doch nicht nur ihre segensreiche Arbeit jählings unterbrochen worden, sondern ist doch auch die Fülle ihrer Arbeiten und der Kreis ihrer Aufgaben gewachsen. Ganz abgesehen davon, daß der Gesundheitszustand des deutschen Volkes durch die mangelhafte und unzureichende Ernährung untergraben ist und daß wir infolgedessen mit einer größeren Sterblichkeit zu rechnen haben, gibt auch der Geburtenrückgang, der schon vor dem Kriege besorgniserregend war, Anlaß zu ernstesten Befürchtungen.

Daß der Krieg infolge der umfangreichen Einberufungen seit Mai 1915 einen starken Absturz der Geburtenzahl herbeigeführt hat, ist eine bekannte und leicht erklärliche Tatsache. Wie gewaltig dieser Rückgang ist, ergibt sich aus den jüngsten Veröffentlichungen des Reichsgesundheitsamts. Hiernach ist in den Orten mit mehr als 15 000 Einwohnern die Zahl der Lebendgeborenen von August 1914 bis August 1915 von 51 428 auf 35 442 gesunken, um dann in den Jahren 1916, 1917 und 1918 weiter auf 30 413, 26 273 und 29 108 zu fallen. Der Rückgang betrug von 1914 auf 1915 nicht weniger als 31%, von 1915 auf 1916 stieg er auf 40,8%, von 1916 auf 1917 sogar auf 48,9%, von 1917 auf 1918 war er etwas geringer, betrug aber immer noch 43,4%.

Ebenso bedenklich wie der Geburtenrückgang und die Sterblichkeit ist die Beeinflussung des Gesundheitszustandes der Jugend durch den Krieg. Während der Charlottenburger Schularzt Dr. Kettler, um aus den zahlreich hierüber veröffentlichten Untersuchungen nur einige wenige anzuführen, noch im Jahre 1915 feststellen konnte, daß die Säuglinge und die Kleinkinder im sogenannten Spielalter unter der Ungunst der Kriegsverhältnisse bedeutend weniger gelitten haben, als zu Beginn des Kriegs befürchtet wurde, zeigen spätere Erhebungen ein wesentlich anderes, und zwar ein ungünstigeres Bild. Der Nürnberger Studienrat Dr. Heß, dessen Untersuchungen sich auf Kinder eines Realgymnasiums beziehen, also im allgemeinen auf Kinder, die nicht dem Proletariat angehören, stellt durchweg eine Längenabnahme fest, die er auf die verschlechterten Ernährungsverhältnisse zurückführt. Nach ihm unterliegt es keinem Zweifel, „daß die gegenwärtige Unterernährung auf die körperliche Entwicklung unserer Jugend ungünstig einwirkt, und wenn schon die Spuren dieses Einflusses bei den Kindern, die, wie unsere Schüler zumeist, den begüterten Kreisen entstammen, deutlich genug zu merken sind, so muß das bei den Kindern der ärmeren Volkskreise in noch höherem Maße eintreten. Wenn aber die körperliche Entwicklung gestört wird, so leidet auch die Aufnahmefähigkeit für alles, was die Schule an die jungen Menschen bringt. Ein gut Teil der Klagen über den Rückgang der Leistungen unserer Schulen darf auf den Einfluß der Unterernährung zurückgeführt werden — abgesehen von der durch den Krieg verursachten Beanspruchung des Schülerinteresses für Dinge, die sonst der Teilnahme der Gymnasialjugend entrückt sind".

Mit vollem Recht nennt Gottstein[1]) den frühzeitigen und vermeidbaren Tod vieler einen dauernden Verlust für die Gesellschaft. „Denn der Aufwand an Sorgfalt, Arbeit und Mitteln, den Eltern, Erzieher und Gesellschaft ihrem Nachwuchs in Aufzucht und Erziehung zugute kommen lassen, wird erst dann wieder eingebracht und vermehrt, wenn diese Jugend selbst ins erwerbsfähige Alter eintritt, Familien gründet und genügend lange im Vollbesitz der Kraft ihren Arbeitspflichten genügt. Die Bevölkerungsstatistik hat feine Berechtigungsmethoden angegeben, um die durchschnittliche Lebensdauer zu bestimmen, die gerade durch den früheren Tod so vieler beträchtlich unter der natürlichen Lebensgrenze liegt. Sie betrug für das männliche Geschlecht in Deutschland zuletzt bei Einrechnung der Säuglingssterblichkeit 45 Jahre und nach deren Abzug 56 Jahre. Sie war also verhaltnismäßig günstig und sehr viel höher als in den vorangegangenen Jahrzehnten, denn 30 Jahre früher betrug sie nur 35,6 und 45,5 Jahre. Man kann aber für die Sterblichkeit der einzelnen Lebensalter eine einfachere Betrachtung anstellen. Berechnet man für die wirkliche Zahl der Gestorbenen einer Krankheitsgruppe die Anzahl der von ihnen zusammen erlebten Jahre und vergleicht sie in ihrem prozentualen Wert mit der Zahl der Jahre, die sie hätten erleben können, selbst wenn ihnen nur das oben angeführte Durchschnittslebensalter beschieden worden wäre, so

[1]) „Wege der Volkswohlfahrt." Herausgegeben vom preußischen Ministerium für Volkswohlfahrt 1920. Nr 4.

ergibt sich durch den Vergleich der besondere Verlust durch die einzelnen Krankheiten. Dann erst übersieht man genau die Bedeutung der Beziehungen zwischen Krankheit und Lebensalter. Diejenigen Erkrankungen z. B., welche, wie die des Verdauungsapparates, hauptsächlich das Säuglingsalter betreffen, oder die ansteckenden Kinderkrankheiten des Kleinkindalters rauben die meisten Lebensjahre vor Erreichung der Erfüllung. Aber auch die Lungenschwindsucht, welche die Lebensalter des eben beginnenden Erwerbs so stark beteiligt, trägt zur Verminderung der der Gesellschaft zur Verfügung stehenden Arbeitsjahre beträchtlich bei. . . . Alle irgendwie wirksamen Maßnahmen zur Verminderung der Todesopfer im Säuglings-, Kindes- und Jugendalter dienen demnach nicht nur der Besserung der Volksgesundheit, sondern unmittelbar auch derjenigen der Volkswohlfahrt, indem sie zugleich eine Steigerung in der Zahl der vollkräftig Erwerbsfähigen und Fortpflanzungsfähigen bewirken. Daher bedeuten alle Maßnahmen zur Bekämpfung der Säuglings- und Kindersterblichkeit eine Bereicherung des Volkswohlstandes."

Diese Worte eines unserer hervorragendsten Sozialhygienikers wird jeder, dem das Wohl der Gesamtheit am Herzen liegt, bedingungslos unterschreiben können. Die Gemeinden haben denn auch die Notwendigkeit eines energischen Kampfes für die Volksgesundheit längst eingesehen, sie haben sich in hohem Maße der Lösung von Aufgaben technisch-hygienischer und sozial-hygienischer Art unterzogen. Insbesondere haben sie den Kampf gegen die schlimmsten Volkskrankheiten, die Säuglingssterblichkeit, die Schwindsucht, die Geschlechtskrankheiten und den Alkoholismus erfolgreich aufgenommen. Ein verhängnisvoller Fehler wäre es, wollten sie etwa aus Mangel an Mitteln in ihrer segensreichen Tätigkeit nachlassen. Im Gegenteil, gerade jetzt, wo zu ihren bisherigen Aufgaben auf dem Gebiete der Gesundheitspflege noch die Fürsorge für die zahlreichen in ihrer Gesundheit geschädigten Opfer des Kriegs hinzukommt, werden sie mit verdoppelter Kraft ihre Arbeit in den Dienst der Volksgesundheitspflege zu stellen haben und keine Mühe scheuen dürfen. Die Aufwendungen werden sich reichlich bezahlt machen, die Folgen werden in kurzer Zeit in einer Entlastung des Armenetats zutage treten.

Die Notwendigkeit, die Armenpflege auf eine völlig andere Grundlage zu stellen, sie in eine Art Wohlfahrtspflege umzuwandeln, ist durch die Erfahrungen des Krieges hinlänglich bewiesen. Der Krieg hat mit erschreckender Deutlichkeit offenbart, wie verhältnismäßig klein die Zahl derjenigen Familien ist, die sich, wenn sie plötzlich ihres Ernährers beraubt werden, noch eine längere oder kürzere Zeit über Wasser halten können. Abgesehen von den wirklich reichen und wohlhabenden Familien konnten im Grunde genommen nur diejenigen, denen das Gehalt in voller Höhe fortbezahlt wurde, oder die wenigen selbständigen Geschäftsleute, deren Geschäft von Familienangehörigen unverändert fortgeführt wurde, auf die Kriegsunterstützung verzichten. Alle anderen waren, da ja die nachgewiesene Bedürftigkeit die Vorbedingung für den Bezug der Kriegsunterstützung bildet, bedürftig, wenn auch nicht in armenrechtlichem Sinne, so aber doch in dem Sinne, daß sie zur Fristung ihres Lebensunterhalts mit auf die Hilfe des Reiches oder der Gemeinden angewiesen waren. Ihrem innersten Wesen nach ist ja die Kriegswohlfahrtspflege nichts als eine Abart der Armenpflege. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß Regierungs- und Verwaltungsbehörden ihr diesen Makel zu nehmen bemüht sind. Und auch die Erwerbslosenfürsorge, wie sie auf Grund der Verordnung vom 13. November 1918 gewährt wird, was ist sie trotz der ausdrücklichen Vorschrift, daß ihr der Rechtscharakter der Armenpflege nicht beigelegt werden darf, anders als Armenpflege? Wichtig vor allem ist es, daß dem Bedürftigen zur rechten Zeit und mit den richtigen Mitteln geholfen wird. Hiervon haben nicht nur die Armen einen direkten Vorteil, sondern auch die Armenetats der Gemeinden werden entlastet, wenn nur solche Personen unterstützt werden, die der Unterstützung wirklich bedürftig sind.

Besser aber als jedes noch so gute System ist die vorbeugende Armenpflege, der in Zukunft die Hauptaufmerksamkeit zu widmen sein wird. Je mehr die Sozialversicherung ausgebaut wird, besonders durch Einführung der Arbeitslosenversicherung, eine je größere Aufmerksamkeit Gesetzgebung und Verwaltung dem Wohnwesen schenken, je energischer und zielbewußter der Kampf gegen die verheerenden Volkskrankheiten, insbesondere gegen Säuglingssterblichkeit, Tuberkulose, Syphilis und Alkoholismus aufgenommen wird, je mehr die Nahrungsmittel verbilligt werden, mit um so besserem Erfolge wird man der Armut entgegenwirken können, und es werden schließ-

lich nur noch diejenigen Fälle übrig bleiben, wo Tod des Ernährers, Gebrechlichkeit oder hohes Alter die Ursache der Verarmung ist. Daß in solchen Fällen durchgreifend geholfen werden muß, bedarf keiner besonderen Betonung. Nichts wäre verkehrter, als mit der Hilfe so lange zu warten, bis der Betreffende der Armenpflege anheimgefallen ist. Mit Recht sagt Samter, der ehemalige Leiter des Charlottenburger Armenwesens, daß dadurch unzweifelhaft die Armenpflege im Endergebnis höher belastet würde, als wenn sie, wie es mindestens in den großen Städten heute überall geschieht, rechtzeitig vorbeugend eintritt. Sie handelt, wenn sie das tut, in ihrem eigensten finanziellen Interesse. Es kommt also darauf an, die vorbeugende Armenpflege immer weiter auszubauen und nicht abzuwarten, bis ein Unterstützungsfall eintritt, sondern im voraus dafür zu sorgen, daß dieser überhaupt vermieden wird.

Die beste Art der vorbeugenden Armenpflege liegt in der Einführung einer Arbeitslosenversicherung, die den übrigen Zweigen der Sozialversicherung anzugliedern wäre. Ein Anfang damit ist gemacht durch die bereits erwähnte Verordnung über Erwerbslosenfürsorge vom 13. November 1918, die zwar weit über das Ziel hinausschießt und deshalb in der heutigen Form unmöglich bestehen bleiben kann, die aber doch den Keim einer zukünftigen Reglung in sich trägt. Es haften dieser Verordnung dieselben Mängel an, wie allen aus der Not der Zeit geborenen Verordnungen und Gesetzen; sie hat denn auch kaum ein Jahr nach ihrem Erlaß eine Abänderung erfahren, durch die u. a. die Bewilligung von Zuschüssen an solche Gemeinden in Aussicht gestellt wird, die Maßnahmen zum Abbau der Erwerbslosenfürsorge treffen. Hierin ist ein Antrieb zur Förderung der produktiven Erwerbslosenfürsorge zu erblicken, d. h. der Schaffung für Arbeitsgelegenheit für Erwerbslose — eine Maßnahme, die weit wirkungsvoller ist als jede noch so gut ausgebaute Unterstützung. Jedenfalls ist die heutige Art der Erwerbslosenfürsorge auf die Dauer nicht haltbar, an ihre Stelle muß eine wirkliche Arbeitslosenversicherung treten. Die Vorbereitungen zu einer reichsgesetzlichen Reglung dieses wichtigen Versicherungszweiges sind denn auch bereits eingeleitet.

Welche sozialen Pflichten den Gemeinden in Zukunft aus der Lebensmittelversorgung erwachsen, kann aus dieser Betrachtung ausscheiden, da heute noch niemand sagen kann, ob und wann die Zwangsbewirtschaftung aufhört. Nur soviel sei gesagt, daß sich der Grundsatz, daß die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln überhaupt nicht Aufgabe der Gemeinden ist, heute nicht mehr aufrecht erhalten läßt. Ob sie zur Eigenproduktion in nennenswertem Maßstabe übergehen, ob sie sich mit der Verteilung bestimmter Lebensmittel, sei es an alle Gemeindeangehörige, sei es an Familien bis zu einem gewissen Einkommen begnügen, ob sie ihre Fürsorge lediglich auf Minderbemittelte beschränken werden, das wird im wesentlichen von dem Stand des deutschen Nahrungsmittelmarktes überhaupt abhängen, aber auch davon, ob die Gesetzgebung den Gemeinden das Recht auf Kommunalisierung des Lebensmittelhandels einräumt.

Der Entwurf des von der Sozialisierungskommission Anfang 1919 veröffentlichten Rahmengesetzes wollte den Ländern die Verpflichtung auferlegen, in ihre Städte- und Gemeindeordnungen eine Bestimmung aufzunehmen, wonach Städte und Gemeinden sowie Verbände von diesen das Recht haben, neben Unternehmungen anderer Wirtschaftszweige auch die Erzeugung, Beschaffung und Lagerung, Verarbeitung und Vertrieb von Nahrungs- und Genußmitteln aus Privatbesitz zu übernehmen und selber zu betreiben bzw. betreiben zu lassen. Der vom Reichsministerium des Innern ein Jahr später ausgearbeitete Entwurf eines Gesetzes über die Kommunalisierung von Wirtschaftsbetrieben zählt unter den Betrieben, deren Überführung in die Gemeinwirtschaft ohne Zustimmung der Reichsregierung erfolgen kann, nicht auf die Beschaffung, Lagerung, Verarbeitung und Vertrieb von Nahrungs-, Genuß- und Futtermitteln, Getränken, Kleidung und Brenntroffen, weil es, wie in der Begründung gesagt ist, nach den Erfahrungen der letzten Jahre nicht empfehlenswert ist, die Kommunalisierung dieser Wirtschaftszweige in das Belieben jeder Gemeinde zu stellen. Die Gemeinde haben aber, wenn der Entwurf Gesetz werden sollte, die Möglichkeit, auch diese Betriebe in Gemeinwirtschaft zu überführen, nur sind sie dabei an die Zustimmung der Reichsregierung gebunden, die ihrerseits wieder verpflichtet ist, vor ihrer Entscheidung den Reichswirtschaftsrat oder einen von ihm bestellten Ausschuß zu hören.

Allein die Entscheidung über die Kommunalisierung, ohne Zustimmung der Reichsregierung, steht den Gemeinden nach diesem Entwurf zu bei der Überführung von Unternehmungen der öffent-

lichen Personenbeförderung, mit Ausnahme des Kraft- und Luftverkehrs, Unternehmungen zur öffentlichen gewerbsmäßigen Versorgung des Gemeindebezirks mit Leitungswasser und Gas, öffentlichen gewerbsmäßigen Bestattungsunternehmungen, Unternehmungen des öffentlichen gewerbsmäßigen Anschlagswesens, Unternehmungen zum Betriebe der öffentlichen, gewerbsmäßigen Abfuhr oder der Abdeckerei und Verwertung der gesammelten Abfallstoffe, öffentlicher, gewerbsmäßig betriebener Theater-, Lichtspiel- und Schaustellungsunternehmungen aller Art und öffentlichen gewerbsmäßig betriebener Badeanstalten. Voraussetzung ist nur, daß die genannten Unternehmungen vorwiegend den Zwecken des Gemeindebezirks dienen.

Der Entwurf findet seine Stütze in Artikel 156 der Reichsverfassung, wonach das Reich durch Gesetz, unbeschadet der Entschädigung in sinngemäßer Anwendung der für Enteignung geltenden Bestimmungen, für die Vergesellschaftung geeignete, private wirtschaftliche Unternehmungen in Gemeineigentum überführen und sich selbst, die Länder oder die Gemeinden an der Verwaltung wirtschaftlicher Unternehmungen und Verbände beteiligen oder sich daran in anderer Weise einen bestimmenden Einfluß sichern kann. Wird die Vorlage Gesetz und schreiten die Gemeinden in größerem Umfange zur Kommunalisierung von Wirtschaftsbetrieben, so erwachsen ihnen daraus eine Fülle sozialer Verpflichtungen insbesondere gegenüber den Angestellten und Arbeitern der von ihnen übernommenen Unternehmungen, die sie teils zu tariflichen Arbeitsbedingungen weiter beschäftigen, teils in gewissen Grenzen entschädigen müssen.

Schon aus diesen kurzen Andeutungen, die keinen Anspruch auf erschöpfende Behandlung des Themas erheben, erhellt zur Genüge, daß die soziale Tätigkeit der Gemeinden in Zukunft eine weit größere sein wird als bisher. Gar mannigfach und gewaltig sind die Aufgaben, die zu lösen sie berufen sind; sie werden sie um so leichter lösen können, je mehr sie sich dabei von sozialen Erwägungen leiten lassen und je mehr sie sich als Vorkämpfer des sozialen Gedankens innerhalb des demokratischen Gemeinwesens fühlen.

Viertes Hauptstück.

Gesetzgebung und Rechtsprechung.

20. Abschnitt.

Justizreform.

Von Exzellenz Wirklichem Geh. Rat D. Dr. **Adolf Wach,**
o. Professor der Rechte an der Universität Leipzig.

Es handelt sich um die Frage, inwieweit unsere Justiz in Organisation und Verfahren und zwar sowohl die eigentliche Rechtspflege (streitige Gerichtsbarkeit), wie die Beteiligung der Staatsgewalt an der Gestaltung der konkreten Privatrechtsordnung (freiwillige Gerichtsbarkeit) der Verbesserung bedarf, nach welchen leitenden Gedanken und mit welchen Mitteln sie zu erstreben ist. Was wir haben, ist Neuschöpfung des Deutschen Reichs, niedergelegt in zwei großen Gesetzesmassen; die eine geschaffen zur Vereinheitlichung der Rechtspflege in den sog. Reichsjustizgesetzen, der Konkursordnung mit ihren Nebengesetzen, wesentlich in Geltung seit dem 1. X. 1879, die andere zur Kodifikation des Reichsprivatrechts in dem BGB. und seinen Ergänzungsgesetzen, in Kraft seit dem 1. I. 1900. Was in der zweiten Gruppe die Justiz betrifft, fußt auf dem Fundament der Reichsjustizgesetze, vorzüglich der durch das Gerichtsverfassungsgesetz geschaffenen Organisation der Gerichte. Schon vor dem Kriegsausbruch hat die Reformfrage uns ernstlich und vielseitig beschäftigt; die Kriegslage rief eine Fülle von Notschöpfungen hervor; der Umsturz der Verfassung, die Demokratisierung Deutschlands weckte den Ruf nach allseitiger „Neuorientierung“. Die Wünsche, Vorschläge, Entwürfe von Einzelnen, von Berufsverbänden, politischen Parteien, Parlamenten, Regierungen in der Literatur, der Tagespresse, sonstigen Kundgebungen, amtlichen Entwürfen und Beschlüssen sind Legion. Die neuesten, hochwichtigen und doch nur einen Teil des ganzen Gebiets, die Strafjustiz, ergreifenden Erscheinungen sind die Entwürfe der Reichsregierung „zur Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes“, „eines Gesetzes über den Rechtsgang in Strafsachen“ und „eines Jugendgerichtsgesetzes“. Sie fußen wesentlich auf vorrevolutionären Arbeiten. Auch sie werden an den grundsätzlichen Forderungen gesunder Reformpolitik zu messen sein. Welche sind das und wie sind sie zu erreichen? Mit diesen Fragen beschäftigen sich die folgenden Ausführungen.

I. Die Problemstellung ist beschränkt. Wir suchen nicht aprioristisch das „richtige Recht“, das voraussetzungslos Beste; wir stehen realpolitisch auf dem Boden der Wirklichkeit und fragen nicht danach, wie sich Staat und Rechtsordnung aus dem Kampf der Ideen und Kräfte in der Zukunft entwickeln werden, und das um so mehr, als die Justiz zu denken ist als die Funktion der Staatsgewalt zur Verwirklichung der gegebenen Rechtsordnung: Verwirklichung im Doppelsinn

der Bewährung des Rechts, der Rechtspflege durch Rechtsanwendung und Rechtszwang (Vollstreckung) und der Beteiligung an dem Schaffen und Entwickeln der Rechtsverhältnisse. Sie ist in ersterer Beziehung durchaus sekundär, Mittel zum Zweck, damit Privatrecht und Strafrecht nicht nur in thesi seien, sondern auch in hypothesi gelten; in letzterer, damit sich die konkreten Privatrechtsverhältnisse zweckmäßig gestalten. Hier entfaltet der Staat die sozialpolitische außerordentlich vielseitige Tätigkeit, die wir mit dem ziemlich unpassenden, überlieferten Namen der freiwilligen Gerichtsbarkeit bezeichnen und die das ganze Privatrecht durchzieht.

Sehen wir zunächst von der freiwilligen Gerichtsbarkeit ab, so darf festgestellt werden, daß die Verfassung der deutschen Republik an dem A und O des Rechtsstaates, der Rechtspflege durch unabhängige, nur an das Gesetz gewiesene Gerichte festgehalten und ihre verfassungsmäßigen Garantien eher gesteigert als geschwächt hat. Darin liegt die grundsätzliche Trennung der Gewalten, der Justiz von der Verwaltung, die Unabhängigkeit von der Politik und den politischen Mächten, der Gunst der Parteien. Während aber beim Beamtenrichter die Lebenslänglichkeit der Anstellung verbunden mit den sonstigen Bürgschaften der Unabhängigkeit diesem Grundsatz Nachdruck gibt, muß beim Volksrichter der Schutz gesucht werden in einer Auswahl, die im Gegensatz zum Parteistandpunkt die sachlichen Gesichtspunkte, die Unparteilichkeit und strenge Loyalität zur Geltung bringt. Das erkennt der Entwurf zum GVG. in § 42a unumwunden an, indem er als die Richtschnur für die Auswahl zum Schöffenamt aufstellt, daß von dem zu Wählenden „eine gewissenhafte und unparteiische Ausübung des Richteramtes zu erwarten ist“. Nur hätte er nicht so sehr die Unbeachtlichkeit der Zugehörigkeit zu bestimmter Berufsart oder einem bestimmten Bevölkerungskreise als zu bestimmter politischer Partei betonen sollen. Aber gerade mit dieser Forderung stellen sich die Vorschriften des § 40 Abs. 5 in Widerspruch. Es muß das Kriterium für die Wahl der „Vertrauensmänner“ in deren Objektivität und Personalkenntnis, also darin gesucht werden, daß geeignete Vertreter der verschiedenen für den Schöffendienst vorzüglich in Betracht kommenden Berufsklassen in den Wahlausschuß berufen werden, die unabhängig vom Parteigetriebe ihr Augenmerk auf Persönlichkeiten lenken, von denen man eine dem § 42a entsprechende Schöffenwahl erwarten kann. Die Voraussetzungen für die Ernennung des Beamtenrichters bedürfen einer grundsätzlichen Änderung nicht. Über die wünschenswerten Reformen einer theoretischen und praktischen Vorbildung ist an anderer Stelle zu handeln[1]).

Nicht eine politische Konzession an die Demokratisierung Deutschlands, sondern ein sachliches Postulat ist die verallgemeinerte Verwendung des Volksrichters in Strafsachen überall, wo nicht die reine Rechtsfrage gestellt ist, sondern über Tat und Schuld zu urteilen und die dieser entsprechende Strafe zu bemessen ist, also nicht nur in erster, sondern auch in der Berufungsinstanz. Die vorliegenden Entwürfe suchen dem zu genügen; nach ihnen sind reine Beamtenstrafgerichte nur noch die Revisionsgerichte und der Einzelrichter. Aber sie behalten die Schwurgerichte bei und schränken die Zuständigkeit des Einzelrichters unbillig ein. Es gibt keine eigenartigen Vorzüge des Schwurgerichts, welche ihm neben dem Schöffengericht Existenzberechtigung sichern. Daß dieses die rationellere Bildung, jenes ein nur historisch erklärliches, zum Teil widersinniges und eine Fülle von Fehlerquellen bergendes Institut ist, läßt sich nicht bestreiten. Auch nur historisch begreiflich ist, daß man widerspruchsvoll zwei so heterogen gestaltete Volksgerichte nebeneinander fortbestehen lassen will; da wirkt die Pietät für die alte liberale Errungenschaft des vorigen Jahrhunderts. Aber man ersetze sie durch ein großes Schöffengericht mit seiner gleichen Anteilsfunktion von Schöffen und Richtern, der Mehrheit der ersteren und der Appellabilität des Spruchs, so wird man sich bald über die Einbuße an theatralischem Pomp getröstet haben. Ein volkstümlicheres Strafgericht als das Schöffengericht ist nicht denkbar. — Für den Einzelrichter als Urteiler in Strafsachen sprechen eigenartige Gründe. Nach ihnen fragen heißt überhaupt in die legislativ politische Erörterung der die Gerichtsverfassung bestimmenden Werte eintreten. Daß der Einzelrichter nur Beamtenrichter, nicht Laienrichter sein kann, steht außer Frage, da ein Strafgericht ohne Kenntnis des anzuwendenden Rechts unmöglich ist. Daher auch die innere Unhaltbarkeit der Jury als eines zur Beantwortung der Schuldfrage, die eine Rechtsfrage, keine Tatfrage

---

[1]) Vgl. unten den 30. Abschnitt.

ist, unkontrollierbar berufenen laienrichterlichen Kollegiums. Der Wert des Volksrichters in Strafsachen liegt anerkanntermaßen darin, daß er zur richtigen Beurteilung des Verbrechens als einer Emanation der Persönlichkeit, des allgemein Menschlichen im inkriminierten Tatbestand wesentlich beiträgt. Dazu tritt der Vorteil der Kollegialität, auf den wir nur aus überwiegend für den Einzelrichter sprechenden Gründen verzichten dürfen. Welche sind das? Sie ergeben sich aus der auch für die Rechtspolitik überall maßgebenden Relativität der Dinge, dem richtigen Abwägen, von Mittel und Zweck, der damit abgelehnten Schablonisierung und Prinzipienreiterei. Das einzelrichterliche Verfahren hat eigenartige Vorzüge; es ist einfacher, schneller, schonender für den Verfolgten, erspart den Schöffendienst: Vorzüge, die dafür entscheiden unter der einen Voraussetzung, daß die Gerechtigkeit nicht gefährdet wird. Davon ist nicht die Rede bei den sog. Polizeidelikten („Übertretungen") und darüber hinaus, wenn tatbeständlich alles klarliegt und man der richterlichen Strafgewalt eine verständige Grenze zieht, überdies die Berufungsfähigkeit des Urteils gegen Irrtum schützt. Man schießt nicht mit Kanonen auf Mücken: minima non curat praetor. Man läßt den schwerfälligen Apparat beiseite, wenn der einfachere genügt. Daher ist die heutige Zuständigkeit des Amtsrichters zu erweitern etwa so, wie es die Kommission für die Reform des Strafgesetzes 1905 oder doch der Entwurf von 1909 vorschlugen, und über das Maß hinaus, das der vorliegende Entwurf in Aussicht nimmt. Ähnlich rechtfertigen wir das von Theoretikern verworfene Verfahren mit Strafbefehlen, StrPO. §§ 447—459, in dem wir uns eigentlich prinzipwidrig mit der Unterwerfung des Beschuldigten begnügen. Und so steht es auch, wie gleich hier bemerkt werden darf, mit der sachlichen Zuständigkeit des Amtsgerichts in Zivilsachen. Wir werden sie angesichts der Entwertung des Geldes voraussichtlich erhöhen müssen.

Will das Volk die Strafkammern durch Volksgerichte ersetzen und in ihre Hand die Berufung legen, dann wird — mag man das Schwurgericht beibehalten oder nicht — der Bedarf an Schöffen wesentlich gesteigert. Weder darf, um dieser Mehrbelastung der Bevölkerung durch die öffentliche Schöffendienstpflicht zu entgehen, dazu gegriffen werden, zu ihr ungeeignete Personen heranzuziehen, noch der Dienst selbst unangemessen ausgedehnt werden. Das geschieht nicht, wenn man jetzt, wie es schon früher gefordert wurde[2]), den Dienst von 5 auf 7 Sitzungstage erhöht. Dafür sprechen gute sachliche Gründe. Es kommt der Sache zugute, wenn der Schöffe mit seinem Dienst vertrauter, also nicht Neuling ist — vom Erwerb einer Routine kann nicht die Rede sein —; ein Ausgleich für die Belastung ist in Tagegeldern möglich. Dagegen kann die Berufung der Frauen weder aus Reichsverfassung Art. 109 Abs. 2 noch aus dem Mehrbedarf nach Schöffen gerechtfertigt werden, wie das durch die Begründung des vorliegenden Entwurfs geschieht. Ohne die Gewißheit der weiblichen Qualifikation ist diese Neuerung unstatthaft; und daran fehlt es. Ein Zurück gibt es nicht, wenn der Schritt einmal getan ist. Man mag ihn vorsichtig versuchen beim Jugendgericht, dessen erzieherische Aufgabe für die weibliche Anlage einen angemessenen Spielraum läßt.

II. Die kriminalistische Behandlung der J u g e n d l i c h e n ist ein schon lange der Lösung harrendes Problem. Bereits im Jahre 1890 durfte ich den damaligen Rechtszustand als eines der schwersten Übel bezeichnen[3]). Und was seitdem geschehen, ist trotz unserer besseren Erkenntnis nur Flickwerk und Vorarbeit. Noch immer besteht die tiefe Kluft zwischen der kriminellen Bestrafung und der erzieherischen Behandlung des Jugendlichen, der bei Begehung der Tat „die zur Erkenntnis ihrer Strafbarkeit erforderliche Einsicht nicht besaß" (StrGB. § 56 Abs. 1). Noch immer ziehen wir Kinder vor das Forum. Noch immer arbeiten wir mit Freiheitsstrafen und ernten deren verderblichen Erfolg, wo Erziehung am Platze ist und allein helfen kann. An Vorbildern und guten Vorarbeiten auf prozessualem, strafrechtlichem und staatserzieherischem Gebiet fehlt es nicht[4]); in der Fürsorgeerziehung haben wir beträchtliche Fortschritte gemacht. Die Verwahrlosung

[2]) Nicht durch den Entwurf z. GVG. von 1909 und die Beschlüsse der Reichstagskommission § 118[8], wohl aber durch die Reformkommission Beschluß 9. Sie will Dienst an 10 Sitzungstagen, der jetzige Entwurf an 7.

[3]) Reform der Freiheitsstrafe S. 10f.

[4]) Es genüge, zu verweisen auf den Entwurf der StPO. von 1908/1909 und die Beschlüsse der Reichstagskommission §§ 364f., den Vorentwurf des StGB. §§ 68—70 (vgl. dazu Begründung, allg. Teil S. 256) und den Bericht über den Kommissionsentwurf von E b e r m a y e r 1914, S. 19, sowie auf die landesgesetzlichen Vorschriften über die Fürsorgeerziehung.

unserer Jugend schreit zum Himmel. Endlich muß mit durchgreifender Reform Ernst gemacht werden. Das soll jetzt geschehen durch den Entwurf des Jugendgerichtsgesetzes. Er ist zweifellos unter den drei oben erwähnten Gesetzesvorlagen die gelungenste. Frei von aller schulmäßigen, doktrinären Gebundenheit, kühn hinwegschreitend über die traditionellen Schranken zwischen Prozeß und Strafgesetz, streitiger und freiwilliger Gerichtsbarkeit, Straf- und Erziehungsgewalt, nur das Heil der verirrten Jugend im Auge, bietet uns der Entwurf ein in sich geschlossenes Ganze, einen Neubau, der in die Zukunft einen glückverheißenden Ausblick eröffnet.

Die §§ 55—57 StrGB. werden aufgehoben; die Strafmündigkeit beginnt erst — wie längst als notwendig erkannt ist — mit dem vollendeten 14. Lebensjahr; die obere Grenze des kritischen, jugendlichen Alters bleibt unverändert, es wird also an der sog. relativen Strafmündigkeit der Jugendlichen festgehalten und sie nach der Formulierung des Kommissionsentwurfs auf die Entwicklung der Persönlichkeit, ihrer Einsicht und Willenskraft abgestellt. Die Schuldfähigkeit vorausgesetzt, tritt nicht wie bisher (StrGB. § 57) nur gemilderte Strafe ein, sondern steht mit ihr zur Wahl oder kann mit ihr verbunden werden Erziehungsmaßregel; ja es kann, „wo es angemessen ist," ganz von jeder Folge abgesehen werden (§§ 4, 7). Das ist das Wesentlichste; damit ist Strafgewalt und Erziehungsgewalt in eine Hand gelegt, das Gericht zugleich Straf- und Vormundschaftsgericht. Daraus muß sich alles weitere ergeben. Der Jugendrichter (Amtsrichter) soll zugleich der Vormundschaftsrichter sein (§ 16 Abs. 2), als Jugendschöffe berufen werden, wer in der Jugendfürsorge besonders erfahren ist; die Auswahl derartiger Personen in näher bezeichneter Weise (z. B. durch Jugendamt) geschehen (§ 17); Frauen sind im Schöffengericht zuzuziehen (§ 17 Abs. 1). Die Erhebung der Anklage ist nicht der vormundschaftlichen Erziehungsmaßregel subsidiär, denn jene zielt auch auf diese ab; so stehen auch Straf- und Vormundschaftsverfahren nicht in elektiver Konkurrenz; ist aber bereits Fürsorgeerziehung rechtskräftig angeordnet, so kann die Anklage im Einverständnis von Staatsanwalt und Jugendrichter unterbleiben (§ 26). Der Instanzenzug ist der strafprozessuale auch dann, wenn und soweit auf Erziehungsmaßregel erkannt wird (vgl. § 28). — Folgerichtig kann das Jugendgericht nur zuständig sein für Anklagen gegen Minderjährige wegen im jugendlichen Alter begangener Handlungen, da nur gegen jene vormundschaftliche Maßregeln in Frage kommen. Der Entwurf läßt nun die Staatsanwaltschaft entscheiden, ob gegen Minderjährige, die das 18. Lebensjahr überschritten haben, Anklage beim Jugendgericht erhoben werden soll, und überläßt es diesem, die anhängige Sache zum ordentlichen Verfahren vor das zuständige Gericht zu verweisen, wenn der Angeklagte während des Prozesses volljährig wird (§ 14 Abs. 2, § 15). — Die Besonderheiten des geplanten jugendgerichtlichen Verfahrens entsprechen den hergebrachten Postulaten (Ausschluß der Öffentlichkeit, weitgehende notwendige Verteidigung, Beschränkung der Untersuchungshaft, Trennung von anderen Strafsachen u. dgl.). — Die bedingte Strafaussetzung, das Stellen auf Probe legt der Entwurf in die Hand des Gerichts nach heutzutage im wesentlichen als richtig erkannten Grundsätzen (§§ 8—11). Zum Strafvollzug bringt der Entwurf nichts Neues. Seine endgültige Neuordnung bleibt dem seit Jahrzehnten geforderten Strafvollzugsgesetz des Reiches vorbehalten. Das Ergebnis der Prüfung des Entwurfs ist seine Billigung nicht nur in den Grundzügen. Eine wünschenswerte Ergänzung muß er empfangen durch ein besonderes Gesetz über die Jugendpflege, das sich auch zu erstrecken hat auf die Fürsorgeerziehung, deren bisher landesrechtliche Regelung sich mit einem Jugendgerichtsgesetz, wie dem erörterten, nicht mehr verträgt[5]).

Die in den erwähnten Regierungsentwürfen geplante Änderung des Strafverfahrens kann an dieser Stelle nicht behandelt werden. Ich habe meine grundsätzliche Stellung dargelegt in meiner Schrift „Die Struktur des Strafprozesses" 1914 und die Entwürfe besprochen in der Deutschen Strafrechts-Zeitung 1920, S. 71 f. (Die Reform der Strafjustiz) und der Deutschen Juristen-Zeitung 1920, S. 481 f. (Die Strafgerichtsverfassung.).

III. Für die Reform unserer Ziviljustiz sind wesentlich andere Gedanken bestimmend als für die der Strafrechtspflege. Hier tritt das Moment der Volkstümlichkeit, der Beteiligung der Volksrichter an der Rechtsprechung zurück. Ich habe mich darüber an anderer Stelle, in dem Artikel „Volksrichter und Berufsrichter" des ersten Bandes S. 312 ausgesprochen. Zwar fehlt

[5]) Vgl. zu dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetz Friedeberg, Deutsche Juristenzeitung 1920, S. 192f.

es nicht an Vorschlägen, auch die Zivilgerichte zu Schöffengerichten umzugestalten, aber sie sind nicht ernst zu nehmen. Der Zivilschöffe wäre da nichts als Ballast. Weder sachliche noch politische Gründe sprechen für ihn. Gerichte wie die Kammern für Handelssachen, Kaufmanns- und Gewerbegerichte haben ihre eigenartige Rechtfertigung. Eine Vermehrung solcher Sondergerichte, wie sie von manchen Seiten angeregt wurde, bedroht die Rechtshilfe mit schädlicher Zersplitterung ohne nennenswerten Gewinn. So empfiehlt es sich, unsere Zivilgerichtsorganisation im wesentlichen unverändert zu lassen. Fraglich ist eine Erweiterung der sachlichen Zuständigkeit des Amtsgerichts. Ihr wird man sich im Hinblick auf den gesunkenen Geldwert nicht entziehen können. Ob man bei einer Wertgrenze von 1500 M. oder mehr Halt zu machen hat, kann nur aus genauer Kenntnis und Würdigung unserer wirtschaftlichen Verhältnisse beantwortet werden. Dabei ist die Relation zu der jetzigen Abgrenzung amts- und landgerichtlicher Sachen zu beachten, die im allgemeinen geglückt ist und durch das Motiv bestimmt wird, nicht ganze große Gebiete der bürgerlichen Rechtsverhältnisse der Entscheidung der höheren Gerichte zu entziehen. Die höchstmögliche Grenze ist das Wertkriterium der Revisibilität. Über diese Dinge hat vor der ersten Erhöhung der amtsgerichtlichen Zuständigkeit ein lebhafter Meinungsaustausch stattgefunden und das damalige Für und Wider hat seine grundsätzliche Bedeutung auch heute noch.

Die Hauptreformfragen liegen auf einem anderen Gebiet. Die Ziele sind: Verminderung und Vereinfachung des Prozesses. Das finanzielle Interesse, sowohl das fiskalische wie das der Parteien im Sinne der Ersparnis darf eine selbständige bestimmende Bedeutung nicht in Anspruch nehmen. Die Forderung des Erfurter Programms der Sozialdemokratie nach „Unentgeltlichkeit der Rechtspflege und des Rechtsbeistandes“ kann ernsthaft nicht erhoben werden. Andererseits wird der Staat auch in Zukunft aus der Justiz eine Einnahmequelle nicht machen dürfen, wohl aber in verständiger Ökonomie alles Überflüssige meiden müssen, um Parteien und Steuerzahler nicht über das notwendige Maß hinaus zu belasten. Eine derartige rationelle Sparsamkeit bezielen Vorschläge Mügels in seiner vortrefflichen Denkschrift: „Grundzüge einer landesrechtlichen Gesetzreform“, Berlin 1919. Daß eine Steigerung der Rechtsanwaltsgebühren unvermeidlich ist, mag nur nebenbei bemerkt werden.

Ein Ziel, aufs sehnlichste zu wünschen, ist das Vermeiden des Prozesses. Nur ein Fanatiker des Kampfes ums Recht kann anders denken. Die gewaltige Abnahme der Prozesse seit dem Kriegsausbruch spricht nicht mit. Die hat ihre eigenen und, wie wir annehmen, vorübergehenden Gründe in Krankheitserscheinungen unseres politischen und wirtschaftlichen Lebens. Nicht daß sich überhaupt die Zahl der Prozesse verringere, die Gerichte dadurch entlastet werden, ist der eigentlich bewegende Gedanke. Er liegt tiefer in dem Bewahren der Volksseele vor schädlichem Rechtshader, „Friede ernährt, Unfriede verzehrt“; „ein magerer Vergleich ist besser als ein fetter Prozeß“ und wie sonst die Sprüchlein heißen, die den Wert des Rechtsfriedens volkstümlich aussprechen. Auf ihn kommt es vor allem an. Nicht die Energie der Rechtsordnung soll geschwächt, Mißtrauen in die Rechtspflege zur Triebfeder werden, sondern der sittliche und doch auch wirtschaftliche Wert des Rechtsfriedens ohne Rechtsverkümmerung und Erschütterung der Rechtsbewahrung durch das unantastbare, unabhängige Gericht soll das Volksleben durchdringen. Das ist das sozialethische Motiv des Strebens nach Vermeidung des Prozesses. Er möchte die „ultima ratio“ sein. Die Entlastung der Gerichte, die Ersparnis von Kosten für Staat und Parteien sind äußerliche, segensreiche Folgen. Was hat der Staat bisher für jenes Ziel getan? Was kann, was soll er tun?

Unter der Vermeidung des Prozesses verstehe ich das Verhüten vor Beginn durch anderweite Streiterledigung, nicht die Beilegung des Prozesses durch Parteiwillen, rechtsgeschäftlichen Akt als Vergleich, Klagezurücknahme, Anerkenntnis, Verzicht u. dgl. Gewiß ist derartiges erwünscht und daher auf verständige Vergleichsstiftung durch das Gericht hinzuwirken; ZPO. § 296 handelt vom richterlichen Sühneversuch[6]), § 608 schreibt ihn in Ehesachen vor, und wir verzeichnen gern

[6]) ZPO. § 296 macht die Vergleichsverhandlung dem Gerichte nicht zur Pflicht, stellt sie also ins Ermessen des Gerichts. Anders die Verordnung zur Entlastung der Gerichte vom 9. September 1915 § 18. Nach ihr soll der Amtsrichter, wenn beide Parteien im Termin erscheinen, vor Eintritt in die mündliche Verhandlung die Sühne versuchen. Dagegen ist nichts einzuwenden; doch halte ich meinen zu § 510e unten gemachten Vorschlag schon deswegen für besser, weil nach ihm der Sühneversuch der Klage vorausgeht. — Übrigens steht nichts im Wege, die Vergleichspflicht auch dem Landgericht aufzuerlegen. — Vgl. die Literaturnachweise bei Mügel a. a. O. S. 199.

den immerhin beträchtlichen Prozentsatz der Sachen, die durch Prozeßvergleiche beendet werden[7]). Aber da ist der Stein bereits im Rollen. Das soll verhütet werden. Das bisherige Recht bemächtigt sich der Aufgabe nicht; es überläßt es den Interessenten, wie sie sich in Güte einigen oder etwa ihren Streit durch ihre Vertrauensmänner im Schiedsverfahren enden. Letzteres ordnet ZPO. §§ 1025—1048, in vieler Beziehung verbesserungsbedürftig und in viel höherem Grade als bisher nutzbringend verwertbar. Die in dieser Richtung liegenden Bestrebungen, insbesondere aus Handelskreisen, verdienen wohlwollende Förderung, scheiden aber von der folgenden Erörterung aus; denn sie liegen auf dem Gebiet der Standesselbsthilfe durch freie rechtsgeschäftliche Vereinbarung[8]). Nur § 510c ZPO. befaßt sich mit der Vermeidung der Prozesse im obigen Sinne, indem er dem Klagbereiten den Weg des Sühneversuchs vor dem Amtsgericht des gegnerischen allgemeinen Gerichtsstandes eröffnet; einigen sich die Parteien, so wird der Vergleich zu gerichtlichem Protokoll genommen; vergleichen sie sich nicht, so kann sogleich im Einverständnis beider Teile mündlich Klage erhoben und in die mündliche Verhandlung eingetreten werden, dient also der Sühnetermin als Verhandlungstermin. Das persönliche Erscheinen des Gegners kann angeordnet werden (ZPO. § 296). Die Kosten des Sühneverfahrens sind Kosten des Rechtsstreits, falls es zu diesem kommt. Das alles steht im Belieben der Streitteile; einen Erscheinungszwang, eine Versäumnisfolge kennt das Gesetz nicht. Folgeweise ist es ziemlich wertlos. Das wäre anders, wenn der Antrag auf Anberaumung des Sühnetermins den Klageerfordernissen genügen müßte, so daß er evtl. — ähnlich dem Mahngesuch — als Klage zu gelten hätte mit der Wirkung des Versäumnisurteils gegen den ausbleibenden Gegner. Würde man dann noch von der zwecklosen Beschränkung auf den allgemeinen Gerichtsstand absehen, so hätte man ein durchaus brauchbares, für den Gegner obligatorisches Sühneverfahren, das nicht verzögerlich wäre; und leicht ließe es sich auch für den Kläger obligatorisch machen derart, daß jeder Klageerhebung vor dem Amtsgericht prinzipaliter die Eigenschaft des Antrags auf Ladung in den vorgängigen Sühnetermin beigelegt und sie dem entsprechend gestaltet werden müßte[9]). Irgendeine Verkümmerung der Rechtsverfolgung wäre darin nicht gelegen.

Die sozialpolitische Entwicklung von Einigungsämtern zur Beilegung wirtschaftlicher Kämpfe gehört nicht hierher. Sie hat mit der Vermeidung von Prozessen nichts zu tun. Anders schon steht es mit dem durch das Gewerbegerichtsgesetz vom 1. II. 1902 §§ 61f. für Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitern über die Bedingungen der Fortsetzung oder Wiederaufnahme des Arbeitsverhältnisses geschaffene Einigungsamt. Es ruht auf dem gemeinschaftlichen Anruf beider Teile und gibt, falls die Verständigung nicht gelingt, einen Schiedsspruch ab, der aber wirksam wird nur durch die Unterwerfung der Parteien, durch ihre ausdrückliche Erklärung. Viel tiefer hat das Kriegsrecht durch seine Einigungsämter und sein Einigungsverfahren in die Freiheit mit der Wirkung der Prozeßvermeidung eingegriffen. Hier handelt es sich um sozialpolitische staatliche Wohlfahrtstätigkeit mit rechtsgestaltender zwingender Kraft, die aus der Notlage des Kriegs herausgeboren mit der Rückkehr zu normalen Verhältnissen der Vertragsfreiheit allgemach wieder Platz machen und verschwinden muß[10]). Das duldet keine Stabilisierung und keine Verallgemeinerung — ebensowenig wie die einschneidende Befugnis des Vollstreckungsgerichts zum Schutze der Kriegsteilnehmer. Immerhin haben uns die Einigungsämter Einrichtungen und Erfahrungen gebracht, die für ein, abgesehen von der befürworteten Änderung des § 510c ZPO., einzuführendes „Güteverfahren" von Wert sind.

Ein solches Güteverfahren wird vielseitig und mit Recht gefordert[11]). Auf die mannigfachen Vorschläge kann im einzelnen nicht eingegangen werden. Die wesentlichsten Fragen sind die nach

[7]) Nach der Deutschen Justizstatistik 1913 zeigen die Vergleiche in der Zeit von 1906—1911 sinkende Tendenz, sind sie wesentlich häufiger in amtsgerichtlichen als landgerichtlichen Sachen und erledigen in jenen mehr als ein Drittel der nicht durch Versäumnis-, Anerkenntnis-, Verzichts- oder Läuterungsurteile beendeten Prozesse.

[8] Vgl. dazu Otto, Der Prozeß als Spiel, 1918, S. 123f.

[9]) Mir erscheint das einfacher, als die Vorschläge Levins (DJZ. 1915, S. 871f., JW. 1916, S. 1375f., Rheinische Zeitschr. 1916, S. 207f.) für ein obligatorisches gerichtliches prozeßvorbeugendes Güteverfahren vor dem Amtsgericht.

[10]) Es genüge, auf Schlegelberger, Kriegsbuch Bd. 5, S. 132f., Bd. 6, S. 638f., Bd. 7, S. 50 und die dort ausgiebig mitgeteilte Literatur zu verweisen.

[11]) Ich hebe aus der Fülle der literarischen Äußerungen hervor Otto, a. a. O. S. 117, Lent, Leipziger Zeitschr. 1918, S. 973f., Mügel, a. a. O. S. 37f., S. 127f.

der allgemeinen Anwendbarkeit, dem obligatorischen Charakter des Verfahrens, der Zwangsgewalt des Einigungsamtes, seiner Aufgabe als reiner Vermittlung oder auch Entscheidung, deren bindender Kraft. Vorweg muß die Grenze zwischen Einigungsamt und Gericht streng gezogen werden. Jenem kommt Gerichtsbarkeit nicht zu; seine Tätigkeit ist nicht Rechtspflege; sie zieht ihre Kraft nicht aus der Amtsgewalt, Gerichtsgewalt, sondern trotz gesetzlicher Regelung und etwaigen Zwangsbefugnissen aus dem Willen der Parteien, gleich dem Schiedsgericht. Das Einigungsamt ist auch nicht judizierende Verwaltungsbehörde, die etwa vorbehaltlich des Rechtswegs, wie ein Gemeinderichter nach GVG. § 14 Nr. 3 urteilt.[12]) Nur wenn man hieran festhält, kann eine Art Konkurrenz von Einigungsamt und Gericht, ein Einbruch in die Rechtspflege und eine daraus folgende Desorganisation derselben vermieden werden. — Des weiteren ist ein allgemeiner Zwang zum Beschreiten des Gütewegs, der obligatorische Charakter des Sühneversuchs im Sinne einer Prozeßvoraussetzung nach ZPO. § 608, StrPO. § 420 abzulehnen. Das bedeutete eine unerträgliche Belästigung des rechtssuchenden Publikums und nutzlose Verzögerung des Rechtsschutzes in allen Fällen, in denen von vornherein jeder Versuch aussichtslos wäre; so, wenn bereits ausreichende Verhandlungen erfolglos gewesen sind, wenn es sich gar nicht um Schlichtung eines Streites handelt, sondern der Schuldner nicht erfüllt, weil er nicht erfüllen will oder nicht erfüllen kann, so auch, wenn der Gläubiger bereits im Besitz eines Vollstreckungstitels ist und die Vollstreckung sucht[13]). Dagegen erscheint ein Einigungszwang gegenüber dem Gegner nicht ausgeschlossen, ja geboten, damit nicht seine Passivität von vornherein das Güteverfahren illusorisch macht. Das wird vielfach befürwortet[14]) und findet bereits im Gewerbegerichtsgesetz § 66 ein Vorbild, dessen Bestimmungen über die Verhandlung und etwaige Vernehmung von Auskunftspersonen ebenfalls nachahmenswert sind. Unerläßlich ist ferner Urkundsbefugnis der Gütestelle betreffs des Inhalts der Verhandlung, insbesondere etwaiger Anerkenntnisse, Verzichte und des Vergleichs. Diesem muß die Kraft des prozeßgerichtlichen Vergleichs beigemessen werden; er ist Vollstreckungstitel. Gleiches vom Anerkenntnis zu sagen, geht nicht an, so lange die Vollstreckbarkeit dem Anerkenntnis im Prozeß nicht zukommt. Doch mag gleich hier bemerkt werden, daß der Kreis der Vollstreckungstitel im Interesse der Verminderung der Prozesse in hohem Grade erweiterungsbedürftig ist. Mißlingt der Sühneversuch, so darf die Verhandlung nicht in ein Urteilsverfahren ausarten, das Einigungsamt nicht entscheiden, weder nach Art eines Versäumnis- oder kontradiktorischen Urteils[15]), auch nicht in Bagatellsachen. Alle weitergehenden Bestrebungen sind unbedingt abzulehnen; sie führen, wie schon betont, zu einer Sondergerichtsstellung des Einigungsamts und zur Entartung der Rechtspflege. Abzulehnen ist auch seine Befugnis, bei Versagen der Güte einen Schiedsspruch zu erlassen nach ZPO. §§ 1040f., es hätten sich denn die Parteien dahin geeinigt. Fraglich kann nur sein, ob nicht ein solcher Spruch vorschlagsweise abzugeben sei, entweder mit Wirksamkeit im Falle der Annahme durch die Parteien — wie im Gewerbegerichtsprozeß § 72 — oder der Nichtablehnung innerhalb gesetzter Frist — wie es Mügel a. a. O. S. 40, S. 202 empfiehlt. Ich halte beides für angängig, aber ersteres für korrekter[16]). Das Schwergewicht der Neuerung liegt — darüber darf man sich nicht täuschen — in der Vertrauenswürdigkeit der Gütestelle: des Einigungs- oder Friedens- oder Schiedsamtes oder wie immer man sie nennen mag. Keinerlei Erleichterungen als da sind leichte Zugänglichkeit, Promptheit des Verfahrens, Kostenlosigkeit, keinerlei Reklame der Friedensfreunde und Klagen über die Unwirtschaftlichkeit der Zivilrechtspflege können der Institution Leben geben, wenn sie im Volk nicht Wurzel schlägt und sich das allgemeine Vertrauen erwirbt. Dafür aber ist die erste Vorbedingung eine gesunde Organisation. Der Gegenstand bedarf

[12]) Dem reden manche das Wort in verschiedenen Formen. Vgl. Mügel, a. a. O. S. 40, S. 194, S. 202.

[13]) Vom vorgängigen Beschreiten des Gütewegs wollen die Zulässigkeit der Klage abhängig machen die Denkschrift des deutschen Handwerks- und Gewerbekammertages, Hannover 1916, die Vereinigung der Freunde des Güteverfahrens, ferner Lehmann, Clauß (in Sachen geringeren Werts), Gescher u. a. m. bei Mügel a. a. O. S. 194f., Felsmann, daselbst S. 197f.

[14]) Vgl. die Ausführungen bei Mügel a. a. O.

[15]) Anders Felsmann, S. 198 a. a. O. u. a. m.

[16]) Ein Mißgriff wäre es, der Gütestelle, wie manche wollen, das Recht eidlicher Zeugen- und Sachverständigenvernehmungen und die Auferlegung von Parteieiden einzuräumen, ihr Verfahren zu einer eventuellen Vorbereitung des Prozesses zu gestalten. Nicht minder verfehlt ihr Recht zum Erlaß von Zahlungsbefehlen.

einer eingehenderen Erörterung, als sie im engen Rahmen dieses Artikels möglich ist. Ich beschränke mich auf folgende Bemerkungen. Gesund ist die Bildung nur, wenn sie unpolitisch ist, also nicht Teil hat am parteipolitischen Getriebe, wenn sie möglichst eine objektive, unparteiische, sachkundige Prüfung und Beurteilung verbürgt. Daher verspreche ich mir nichts Gutes von einem Einigungsamt, dessen Vorsitzender Notar oder Rechtsanwalt ist und nebenher als Schiedsmann (Friedensrichter, Rechtsamtmann) wirkt. Wenigstens dort, wo der Umfang der Geschäfte eine ganze Kraft fordert, sollte er fest gegen Gehalt angestellt und der Bezug von Gebühren ausgeschlossen sein. Daß er rechtskundig sei, erscheint unerläßlich; womöglich sollte er zum Richteramt befähigt sein[17]). Ob die Gütestelle kollegialisch zu organisieren ist, also neben dem Vorsitzenden Beisitzer zu berufen sind, darüber besteht Meinungsverschiedenheit. Grundsätzlich wird man sich für kollegialische Besetzung zu entscheiden haben mit dem Vorbehalt, daß im Einverständnis der Parteien von der Beteiligung der Beisitzer Abstand genommen wird oder sie nur auf Antrag der einen oder anderen Partei zugezogen werden[18]). Im übrigen haben die Erfahrungen, die wir mit den Einigungsämtern der Kriegsverordnungen gemacht haben, abgesehen von Gemeindegerichten, hinlängliches Material für den Ausbau der Institution geliefert.

Unter den Mitteln, die für die Vermeidung von Prozessen dienlich sein mögen, hebe ich noch hervor die Tätigkeit von uninteressierten Rechtsauskunftsstellen, die durch ihre möglichst billige unparteiische Aufklärung von aussichtslosem Prozessieren zurückhalten oder die außerprozessuale Beilegung des Streites fördern. Sie berühren die Justizreform eigentlich nicht. Ebenso die als „Maßnahme der Selbsthilfe auf genossenschaftlicher Grundlage“ entstandenen Einziehungsämter.

Als Ersatzmittel des Verfahrens vor den ordentlichen Gerichten und insofern als Mittel zu dessen Einschränkung werden, besonders von süddeutscher Seite, empfohlen die Gemeindegerichte des GVG. § 14 Nr. 3. Die Zeit dürfte dazu weniger geeignet sein als je, da die politische Umwälzung und Bewegung eine starke Abhängigkeit der Gemeindeorgane von der politischen Partei bringt, der sie ihre Existenz verdanken. Dazu treten, obschon die Gemeindegerichte in Baden und Württemberg eine gute Vergangenheit haben, andere Bedenken, wie sie für Preußen von Mügel a. a. O. S. 23f., S. 34f. hervorgehoben werden, und von denen vielleicht das wichtigsteist der Mangel jeder Tradition in all den deutschen Ländern, die diese Institution bisher nicht besaßen.

IV. Die Reform des Zivilprozesses ist seit lange ein beliebtes Thema, obschon anerkannt werden muß, daß die Zivilprozeßordnung ein großer Fortschritt war und sich mit ihr gut leben läßt. Auch hat es an umfassenden Änderungen, zumal zufolge der Zivilgesetzgebung des Reichs, nicht gefehlt. Immerhin bleibt manches zu wünschen übrig. Es liegt auf grundsätzlichem Gebiet. Die Fundamente müssen unerschüttert bleiben: keine grundsätzliche Änderung im Verhältnis des Richters zu den Parteien, in der wesentlichen natürlichen Form des Verfahrens (Mündlichkeit im Gegensatz zur Schriftlichkeit), die man als französisch, deutschfremd verdächtigt, in seiner Freiheit und Beweglichkeit (Ablehnung formaler Ordnungsprinzipien). Da ist vieles höchst Anfechtbares vorgebracht. Darauf hier einzugehen, habe ich keinen Anlaß. Ich habe mich mit diesen Reformplänen in meiner Schrift: Grundfragen und Reform des Zivilprozesses, Berlin 1914 auseinandergesetzt und darf auf sie verweisen. Dort habe ich mich über die zur Beschleunigung und Vereinfachung des Verfahrens gebotenen hauptsächlichsten Änderungen des Gesetzes verbreitet. Sie bezielen die Steigerung der richterlichen Prozeßleitungsgewalt, die Konzentration der mündlichen Verhandlung, den lange vor der österreichischen Gesetzgebung von mir vorgeschlagenen Vortermin, die Einschränkung der Einspruchsmöglichkeit, die Kostenpression gegen verschleppende Vertagung und Umgehung von Terminen durch die Parteien, die richterliche Souveränität

---

[17]) Die Vereinigung der Freunde des Güteverfahrens will tunlichst einen in der Praxis bewährten Volljuristen, die Denkschrift des deutschen Handwerks- und Gewerbekammertages in der Regel einen Juristen als Vorsitzenden, Lehmann (Deinhardt, Deutscher Rechtsfriede 1916, S. 74f.) eine rechtskundige Person, wie Notar, Rechtsanwalt, Reichert einen Juristen: „Rechtsamtmann“, Clauß einen juristisch gebildeten Leiter, Lützmann einen „Justiznotar“, der nicht zugleich Rechtsanwalt sein darf, Noest einen Rechtsanwalt: vgl. Mügel, a. a. O. S. 193f.

[18]) Mügel, a. a. O. S. 40f., 202, befürwortet, vorzüglich aus finanziellen Gründen, ein Schiedsamt besetzt mit einem Notar; in Sachen bis 120 M. im Wert soll das amtsgerichtliche Mahnverfahren regelmäßig ausgeschlossen und nur das Güteverfahren vor ihm zulässig sein mit der Folge der Zahlungsaufforderung.

gegenüber verschleppten Rechtsbehelfen, die außerterminliche richterliche Kognition, die Verallgemeinerung der Offizialzustellung. Dazu tritt die Reform des Eidesrechts durch Fortfall des Eidesurteils. Ob jenes, nachdem der Eid durch die fakultative Ausschaltung des religiösen Gehalts zur einfachen Beteuerungsformel („ich schwöre") geworden ist, überhaupt haltbar ist, muß zur Frage gestellt werden. Die sog. eidliche Vernehmung der Partei als Zeuge in eigener Sache lehne ich nach wie vor ab, wie jede der inquisitorischen richterlichen Offizialermittelung zuneigende Neuerung. Die brauchbar befundenen Vereinfachungen des Verfahrens durch die Kriegs-Entlastungs-Verordnungen würden beizubehalten sein. Endlich empfiehlt es sich, den Kreis der Vollstreckungstitel zu erweitern, insbesondere abgesehen vom verbrieften „pactum executivum" (§ 794 Nr. 5) jeden durch öffentliche Urkunde liquide gestellten Summenanspruch für vollstreckbar zu erklären. Daß hiermit die Reformfragen nicht erschöpft sind, mag nur angedeutet werden.

V. Das, was man freiwillige Gerichtsbarkeit nennt[19]), durchsetzt das ganze Privatrecht, begleitet den Menschen von der Wiege bis zum Grabe. Es bedeutet die Anteilnahme des Staates an der Entstehung, Entwicklung, Veränderung, Öffentlichkeit der konkreten Privatrechtsordnung im weitesten Sinne des Wortes durch Beurkundung, Legalisierung, Fürsorgetätigkeit u. dgl. m. Die Fülle der Erscheinungen ist unabsehbar und so sind auch die Organe, deren sich der Staat bedient, höchst mannigfaltig, u. a. Notare, Standesbeamte, sonstige Führer öffentlicher Bücher und Register, Patentamt, Grundbuchamt, Vormundschafts-, Pflegschaftsbehörden. Sie interessieren hier nur, soweit sie als gerichtliche dem Ressort der Justizverwaltung angehören. Die Frage ist, ob es dabei zu bleiben hat, oder die Gerichte und in welchem Umfang sie von den Aufgaben der freiwilligen Gerichtsbarkeit zu entlasten sind. Maßgebend ist dafür vorwiegend Landesgesetz. Für solche Befreiung kann das Interesse des Richterstandes, seine Hebung nicht ohne weiteres maßgebend sein. Im Vordergrunde steht das sachliche Interesse; auch ist wohl zu beachten, daß „das Ansehen des Richters, namentlich in den Verhältnissen der kleinen Stadt und des platten Landes, wesentlich dadurch gewinnt, wenn er der Bevölkerung nicht nur als Streitrichter gegenübertritt, sondern mit seinem Rat und seiner tätigen Hilfe in wichtigen Angelegenheiten der Familie wie des wirtschaftlichen Lebens zur Seite steht"[20]). In Berücksichtigung dessen und der eingewurzelten Gewohnheit ist die völlige organisatorische Trennung von strittiger und freiwilliger Gerichtsbarkeit entschieden abzulehnen. Es kann sich nur um einzelne dazu besonders geeignete Gebiete handeln und auch da nicht um eine grundsätzliche uniforme Behandlung durch Reichsgesetz, sondern um eine verständige Berücksichtigung der lokal verschiedenen Verhältnisse und Bedürfnisse des Publikums. Dahin gehören allenfalls Registersachen[21]), Hinterlegungssachen, mit Vorbehalt Beurkundungen; nicht die Grundbuchführung, denn die Schwierigkeit unseres materiellen und formellen Grundbuchrechts und die Verantwortlichkeit der grundbuchamtlichen Tätigkeit erheischt Rechtskenntnis[22]). Auch empfiehlt sich nicht, wie aus Richterkreisen vorgeschlagen worden, „die gesamte Fürsorgetätigkeit", als da ist das Vormundschaftswesen, die Fürsorge für die kriminelle und verwahrloste Jugend, die Erziehungsstrafgewalt, die Entmündigungssachen und sonstige Wohlfahrtspflege vereinigt einer nicht richterlichen Behörde, der Ärzte, Geistliche, Lehrer angehören, — vorbehaltlich des Rechtszugs (Beschwerde) an die Gerichte — zu übertragen. Das schon um der oben erörterten Stellung des Jugendrichters willen; aber doch auch um der so bedeutsamen juristischen Aufgabe willen, die dem Vormundschaftsrichter obliegt. Man mag die Vormundschaft, Pflegschaft und sonstige Fürsorge für deren bedürftige Personen gestalten wie man wolle — und damit befaßt sich das geplante Reichsjugendwohlfahrtsgesetz[23]) —, das Vormundschaftsgericht als solches wird davon organisatorisch nicht ergriffen; es wird nur darauf eingestellt werden müssen, mit den zu errichtenden Wohlfahrtsstellen möglichst zusammenzuarbeiten und sich ihrer Hilfe zu bedienen, wie das jetzt schon nach Kräften geschieht[24]). — In Nachlaßsachen

[19]) Vgl. dazu mein Handbuch des deutschen Zivilprozeßrechts, Bd. II, S. 45f.

[20]) So Mügel, a. a. O. S. 44f.

[21]) Handels-, Vereins-, Genossenschafts-, Güterrechtsregister, Musterregister, Schiffsregister.

[22]) Vgl. dazu die Vorschläge von Mügel a. a. O. S. 43f. Schon der vorsichtige, nicht genügend geschulte Grundbuchrichter ist ein Hindernis des Rechtsverkehrs durch seine im Zweifel ablehnende Haltung.

[23]) Vgl. Friedeberg, DJZ. 1920, S. 354f.

[24]) Grundsätzlich einverstanden Mügel, a. a. O. S. 63f.

werden wir um der Sicherheit des Rechtsverkehrs und der exakten Behandlung willen den Richter nicht entbehren wollen, wennschon es nicht ausgeschlossen ist, einer anderweiten Behörde nach BGB. Art. 147 Funktionen des Nachlaßgerichts zu überweisen, wie das bereits landesgesetzlich mehrfach geschehen ist[25]). So kann man weiter denken. Das Ergebnis ist die schon oben ausgesprochene Ablehnung eines Versuchs, den Gerichten die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit völlig oder doch in großem Umfang abzunehmen. Sie bilden keinen Gegenstand einer Justizreform größeren Stils.

---

21. Abschnitt.

Reform des bürgerlichen Rechts.

Von Geheimrat Dr. **F. Endemann,**

o. Professor der Rechte an der Universität Heidelberg.

I. Die Gestaltung des bürgerlichen Rechtes darf nicht der Hast vordringlicher Gesetzesmacherei ausgesetzt werden. Sein Inhalt ist von jeher bestimmt worden durch die tatsächliche Gestaltung des Rechtsverkehrs; es war stets demokratisch in dem Sinne, daß alle Volksgenossen an seiner Bildung mitwirkten. Das Volk hängt in seinen Lebensbetätigungen zäh am Hergebrachten; neuen Rechtsgestaltungen, die es im gewohnten Brauche stören, steht es mißtrauisch und widerwillig gegenüber. Manches wohlgemeinte und sozial fortschrittliche Gesetz ist an der Ablehnung des Volkes gescheitert.

Entscheidend bleibt, daß das bürgerliche Recht auf dem Grundsatze der freien Selbstbestimmung aufgebaut ist. Die Vertragfreiheit beherrscht den bürgerlichen Rechtsverkehr. Das hat sich bewährt, solange Treue und Redlichkeit walteten und die wirtschaftlichen Voraussetzungen für die Bildung sachlich gerechtfertigter Preise bestanden. Heute, wo unter dem Mangel an Stoffen und Mitteln, durch die Hemmungen in allen Arbeitstätigkeiten und infolge der Entwertung der heimischen Geldmittel die Konkurrenz im Inlande wie vom Auslande her und damit die freie Preisbildung ausgeschlossen ist, unterliegt die Gestaltung wie die Befriedigung der Lebensbedürfnisse dem äußeren Zwange der Verkehrsnot. Vertragfreiheit bedeutet nunmehr, daß der wirtschaftlich Stärkere und jeder Gewissenlose seine Macht ausnutzt, um die Allgemeinheit auszubeuten.

Das ist die Stelle, wo der Kreislauf in der Ausbildung des bürgerlichen Rechtes beginnt; hier müssen der Richter und zuletzt die Gesetze abwehrend und sühnend eingreifen. Aber die gesetzlichen Waffen sind, auch wenn das Strafrecht zur Hilfeleistung herangezogen sind, wie die Erfahrung zeigt, meistens stumpf; schlaue Gerissenheit findet Schlupfwege zur Umgehung jedes Verbotgesetzes, und der Ausgebeutete selbst scheut zurück vor der Anrufung des Gesetzes wie des Gerichtes, da er lieber betrogen werden als hungern will. Wirkliche Hilfe vermag nur die moralische Gesundung der Volksgesamtheit zu bringen. Der gewaltige wirtschaftliche Aufschwung, den Deutschland bisher im Weltverkehre errungen hatte, beruhte auf dem Vertrauen in unsere geschäftliche und rechtliche Zuverlässigkeit. Nur Redlichkeit macht sich auf die Dauer bezahlt. Und auch das ist klar: der Respekt vor der inneren Anständigkeit mag unter dem Despotismus entbehrlich erscheinen, eine Demokratie kann ohne ihn nicht existieren und nicht gedeihen. Es bleibt ein betrüblicher Aberglaube, daß die erforderliche moralische Erhebung durch das Gesetz oder die äußere Umgestaltung des Staatswesens erzeugt werden könnte.

---

[25]) So kann mit gutem Erfolg die Erbschaftsauseinandersetzung nicht richterlichen Stellen (Notaren? Friedensrichtern?) überwiesen werden. Nicht so die Erteilung und Einziehung eines Erbscheins (a. M. Mügel, a. a. O. S. 67), die als höchst einschneidende und nicht selten schwierige Maßregel dem Nachlaßgericht bleiben muß. Ebenso Nachlaßpflegschaft und Nachlaßverwaltung, Ansetzung einer Inventarfrist.

II. Die vornehmlichste Aufgabe des bürgerlichen Rechtes ist die Sicherung und die Feststellung der Grundlagen unserer bürgerlichen Existenz. Unter den Verheißungen, die die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. VIII. 1919 gibt, stehen insofern voran: der besondere Schutz der Ehe, die Geltung der Vertragfreiheit, die Gewährleistung des Eigentums wie des Erbrechtes (Art. 119, 152, 153, 154). Diese vier bürgerlichen Grundrechte werden in dem Sinne und mit dem Inhalte bestätigt, der dem bisher geltenden BGB. entspricht: immerhin unter dem Vorbehalte der gesetzlichen Abänderung gemäß den neuheitlichen Rechtsanschauungen.

Besonders dringlich erscheinende Materien sind bereits einer Neuordnung unterzogen worden.

1. Aus politischen Gründen. Der Erwerb der Rechtsfähigkeit darf einem Vereine nicht mehr aus dem Grunde versagt werden, daß er einen politischen, sozialpolitischen oder religiösen Zweck verfolgt; auch Religionsgesellschaften erwerben die Rechtsfähigkeit nach den allgemeinen Vorschriften des bürgerlichen Rechtes; RV. Art. 124 II, 137 IV unter Aufhebung von BGB. §§ 43 III 61 II, EG. Art. 84; auch das Reichsvereinsgesetz vom 19. IV. 1908 ist im wesentlichen beseitigt, RV. Art. 123. Die volle Gleichheit aller Deutschen vor dem Gesetze (Art. 109 I) bestand bereits für das bürgerliche Recht; die landesgesetzlichen Sonderbestimmungen für die ehemals landesherrlichen Häuser und für die Familien des hohen Adels (EG. BGB. Art. 57, 58) sind damit, soweit es sich um bürgerlich-rechtliche Angelegenheiten wie insbesondere die hausherrliche Familiengewalt, die Ebenbürtigkeit, den Ehekonsens, die Volljährigkeitstermine, besondere erbrechtliche und schuldrechtliche Satzungen handelt, erledigt. Die Gleichstellung der Frauen soll grundsätzlich auch für die staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten gelten (RV. Art. 109 II, 128 II); danach ist anzunehmen, daß sie das Amt eines Standesbeamten (das bestätigt soeben das Gesetz über den Personenstand vom 11. VI. 1920, Artikel 1 Nr. 1), Waisenrates, Nachlaßrichters bekleiden dürfen. Dagegen bleiben alle besonderen Vorschriften über die Ehemündigkeit der Frauen, den Schutz ihrer Geschlechtsehre (BGB. §§ 825, 847 II), die Rechtsstellung der unehelichen Mutter wie ihre Ansprüche gegen den Schwängerer (§ 1715) und alle aus der Rechtsstellung als Ehefrau sich ergebenden eigenartigen Rechtsfolgen vorläufig unberührt. Die Adelsbezeichnungen fallen jetzt unter das Namenrecht des BGB. § 12 (RV. Art. 109 III 2). Besonders bestätigt wird, daß der Rechtsweg offensteht für die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten und Berufssoldaten (RV. Art. 129 I 4, IV 1, ferner 153 II bei Enteignung).

2. Neuordnungen aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen. Das Erbbaurecht ist durch die VO. vom 15. I. 1919 unter Beseitigung von BGB. §§ 1012—1017 eingehend geordnet. In Verbindung damit stehen die Gesetze über das Siedelungswesen, VO. vom 29. I. 1919 nebst den ergänzenden VO. der „Bundesstaaten". Die praktische Durchführung stößt für beide Gebiete auf die Not an Baumaterial und Ausrüstungsgegenständen wie auf die ungeheueren Kosten der Bebauung und Bewirtschaftung; gesetzliche und wirtschaftliche Nachhilfe wird hier unentbehrlich sein. — Schutz des Grundstückerwerbers und Hypothekengläubigers gegen Vorausverfügungen über die Miet- und Pachtzinsen durch Änderung des BGB. §§ 573, 574; 1123, 1124 gemäß RG. vom 8. VI. 1915. — Der Rentenanspruch wegen Körperverletzung nach BGB. § 843 ist grundsätzlich bis zur Summe von 2500 M. für das Jahr der Pfändung nicht unterworfen; VO. vom 22. VI. 1919; ZPO. § 850 III (BRVO. vom 17. V. 1915); Anwendung auf BGB. § 618 III, Reichshaftpflichtgesetz § 7 nach EG. BGB. Art. 42. — Am tiefsten greifen ein in das Liegenschaftseigentum und in das Mietrecht die zahlreichen Vorschriften, die der Wohnungsnot steuern sollen. Die VO. vom 15. I. 1919 § 3 verleiht dem Bezirkswohnungskommissar das Recht, Bauland zu enteignen oder nach § 5 die Belastung des Grundstücks mit einem Erbbaurecht auszusprechen oder nach § 6 zur Bereitstellung des für Behelfsbauten nötigen Geländes eine Zwangspachtung bis zur Dauer von 30 Jahren auszusprechen.

III. Damit stoßen wir auf die kennzeichnende Eigenart der gesetzgeberischen Methode der letzten Jahre. Der Respekt vor dem ius quaesitum (dem Eigentum, den abgeschlossenen Verträgen, den befestigten bürgerlichen Rechtsverhältnissen) ist geschwunden. Der Grundsatz: Recht muß Recht bleiben, verflüchtigt sich. Der souveräne Gesetzgeber will keine Schranken für seine Machtvollkommenheit anerkennen. Charakteristisch dafür ist vor allem die Eigenmacht,

mit der neuen Gesetzesbefehlen rückwirkende Kraft beigelegt wird. Das stärkste darin leistet die Bundesr. Bek. vom 8. III. 1917, wonach alle seit dem 1. VIII. 1914 im Felde aufgenommenen oder errichteten Testamente vollgültig sein sollen, obgleich sie nichtig waren, weil das zwingende Gebot der Ortsangabe nicht erfüllt war. Zahlreiche gesetzliche Erben, die die Erbschaft angetreten und den Erbschein erlangt hatten, sind damit nachträglich zu Nichterben gestempelt und dem Erbschaftsanspruche aus BGB. § 2018 unterworfen worden. Das Erbschaftssteuergesetz vom 10. IX. 1919 tritt nach § 74 in Kraft am 1. IX. 1919 und nach § 72 II unterliegen der neu festgesetzten Schenkungssteuer die nach dem 31. XII. 1916 gemachten Zuwendungen. Nach der VO. vom 2. II. 1919 soll der Reichstag hinsichtlich der Zahlung der gesetzlichen Aufwandsentschädigungen als am 9. XI. 1918 aufgelöst angesehen werden, obgleich eine Auflösung niemals erfolgt ist. Dies führt auf die reichliche Verwendung von Fiktionen hin. Im öffentlichen Interesse sollen gewisse Rechtsverhältnisse geschaffen, zugleich aber dem bürgerlichen Vertragsrechte unterstellt werden. Da ein unmittelbarer Zwang zum Kontrahieren nicht ausreichen würde, wird der Inhalt des beiderseitigen Rechtsverhältnisses vom Gesetze selbst oder durch bestimmte staatliche Organe festgelegt: er ist für die Beteiligten verbindlich und „gilt“ als Vereinbarung zwischen ihnen. Beispiele solcher fingierten Zwangsverträge in: VO. vom 15. I. 1920 (Beitritt zum Kohlensyndikat); VO. vom 4. I. 1919 und 24. I. 1919 (Einstellung von Angestellten); VO. vom 28. III. 1919 (Freimachung von Arbeitsstellen); VO. vom 15. I. 1919 (Erbbauvertrag).

IV. Von diesen Praktiken der Gesetzgebungskunst, die sich nur aus der Not der Zeit und aus der Hast in der Ausnutzung der gegenwärtigen Macht erklären lassen, muß das Gebiet des bürgerlichen Rechtes freigehalten werden. Bei seiner Reform sind zuerst die Gedanken zu entwickeln, die in der Verfassung und anderen Gesetzen niedergelegt oder unausgesprochen enthalten sind, zu ihrer Verwirklichung aber der Ausgestaltung durch bürgerlich-rechtliche Normen bedürfen.

1. Soll die Reinhaltung, Gesundung und soziale Förderung der Familie praktisch verwirklicht werden (RV. Art. 119 II), so muß die längst aufgestellte Forderung erfüllt werden: keine Heirat ohne ärztliches Gesundheitszeugnis und ärztliche Erlaubnis. Nach dem Gesetz über den Personenstand vom 11. VI. 1920 Art. I Nr. 4 soll der Standesbeamte den Verlobten vor Anordnung des Aufgebotes ein Merkblatt aushändigen, in dem auf die Wichtigkeit einer ärztlichen Beratung vor der Eheschließung hingewiesen wird. Das ist eine lahme, unzulängliche Anordnung.

2. Die Pflicht der Kindererziehung (RV. Art. 120) kann nur erfüllt werden, wenn die personenrechtliche elterliche Gewalt verstärkt und wenn gegenüber untauglichen Eltern die Zwangserziehung wirkungsvoller und rechtzeitig ins Werk gesetzt wird (RV. Art. 122 II).

3. Wieweit die öffentlich-rechtliche Gleichstellung der unehelichen Kinder (RV. Art. 121) auf das Privatrecht einwirken soll, bedarf genauerer Prüfung. Jedenfalls sollte in der Heiratsurkunde die Angabe der Eltern und damit die öffentliche Kundgebung der unehelichen Abstammung des Eheschließenden unterbleiben. Vgl. Bund. VO. vom 18. I. 1917. Die Rechtsstellung der unehelichen Mutter ist zu verbessern; die Alimentationsansprüche sind zu erhöhen und stärker zu sichern.

4. Nachdem das Wahlrecht nach dem Reichswahlgesetz vom 30. XI. 1918 §§ 2, 5 aktiv und sogar passiv auf das 20. Lebensjahr herabgesetzt ist, erhebt sich die Frage, ob dieser vorzeitige Termin auch für den Eintritt der Geschäftsfähigkeit und für die Ehemündigkeit des Mannes gelten soll. Besonders klug würde das nicht sein. Das Betriebsrätegesetz vom 4. II. 1920 setzt die Wahlberechtigung auf das 18., die Wählbarkeit auf das 24. Lebensjahr fest.

5. Das Arbeitsrecht des BGB. hat eine Anzahl vortrefflicher sozialpolitischer Schutzvorschriften eingeführt. Vollendet ist der Aufbau nicht, wie besonders § 675 ausweist. Die Ausbildung des Rätesystems (RV. Art. 165), die Schaffung von Arbeiterorganisationen und Tarifverträgen müssen die bürgerlich-rechtlichen Normen stark beeinflussen. Vertragfreiheit gilt im Arbeitsrechte für den einzelnen kaum noch. Es herrscht der genossenschaftliche Zwang. Er wird vermutlich auch die Neugestaltung des Rechtes der Hausangestellten (bisher: Dienstboten) bestimmen. Dabei käme es darauf an, ob und welche effektiven Rechte dem Arbeitgeber noch zugestanden werden oder ob der Arbeitsvertrag rechtlich erzwingbare Pflichten nur noch gegen den Arbeitgeber erzeugt.

6. Die primäre Haftung des Staates für die Beamten ist zivilrechtlich durch BGB. §§ 31, 89 und bei Verletzung der öffentlich-rechtlichen Amtspflichten durch RV. Art. 131 festgelegt. Der

ordentliche Rechtsweg darf nicht ausgeschlossen werden. Hier aber erhebt sich die schwierige Frage, gegen welche Behörde die Klage zu richten sei. Die einheitliche Regelung fehlt. Am besten scheint die Lösung, daß der Geschädigte seinen Klageanspruch schlechthin gegen den Staat richten darf und dieser dann die Klage an die richtige, passiv legitimierte Behörde weiterleitet.

7. Die Reformbedürftigkeit des bürgerlichen Erbrechtes war von jeher anerkannt. Das private Erbrecht wird durch RV. Art. 154 gewährleistet; mit Recht aber ist zugleich auf das Anteilrecht des Staates am Erbgute hingewiesen. Dem entspricht zunächst das Erbschaftssteuergesetz vom 10. IX. 1919, das insbesondere der Forderung genügt auf Heranziehung der Abkömmlinge und auf eine starke Steigerung des Steuerbetrages je nach der Höhe des erbrechtlichen Erwerbes. Abgeändert werden muß die verunglückte Ausdehnung des gesetzlichen Erbrechtes nach BGB. §§ 1928, 1929 bis zum entferntesten Blutsverwandten. Nach den Großeltern sollte der Staat als gesetzlicher Erbe berufen werden; die Vorbehalte für Stiftungen und Armenanstalten (EG. Art. 138, 139) können verbessert werden und erhalten bleiben. Der innere Aufbau des Erbrechtes ist nach manchen Richtungen hin reformbedürftig. Da das BGB. womöglich nur abgesonderte einzelne Vermögensgegenstände als Rechtsobjekte anerkennen will, fehlt ihm die rechte Durchbildung für die Einheit des Vermögensganzen (§ 419 steht ohne jeden inneren Zusammenhang da). Dieser Mangel macht sich besonders im Erbrecht geltend. Nur eine sichere Erfassung des Nachlasses als eines selbständigen Vermögensganzen kann die klare Grundlage schaffen für die Schuldenhaftung, für die Gestaltung der Nacherbfolge, der Testamentvollstreckung, des Erbschaftkaufs und der Mitberechtigung der Miterben (an Stelle der verunglückten Gesamthand der Miterben). Damit würde auch das bisher unlösbare Problem der subjektlosen Rechte der Verständigung nähergebracht und die unglückselige Fiktion, wonach die noch nicht lebende Leibesfrucht als lebend gelten soll, verschwinden. Von Grund aus umzugestalten ist das Erbteilungsverfahren; vieles auch für die Rechtsnatur, die Erteilung und Einziehung des Erbscheins.

8. Die durch die Zulassung des eigenhändigen Testamentes ins Ungemessene erweiterte Testierfreiheit widerspricht den richtig gewürdigten Interessen des Volkes. Die Eigenmacht des gegenwärtigen Vermögensherrn ist aus dem Gedanken der sozialen Verpflichtung gegenüber der Familie einzuschränken: daher Verstärkung der Unterhaltspflicht bei Lebzeiten und ihre Ausdehnung über den Tod hinaus durch Verbesserung des Pflichtteilrechtes oder Einführung eines echten Noterbenrechtes. In Verbindung damit energischeres Eingreifen gegen den Verschwender und Trunksüchtigen.

9. Die Verkehrshypothek des BGB. ist ein überaus gekünsteltes Rechtsinstitut. Angeblich soll die dingliche Belastung, wie das alte Dogma vorschrieb, von dem zu sichernden Forderungsrechte abhängen; in Wahrheit aber (besonders § 1138) steht die Forderung im Dienste der Hypothek. Diese innere Unwahrheit des Rechtsinstitutes bereitet Schwierigkeiten und Verwirrung. Neben der von dem Forderungsrechte wirklich abhängigen Sicherungshypothek sollte nur noch die Grundschuld stehen; die Bedenken gegen sie sind ebenso unberechtigt wie die einstens gegen die Zulassung des Wechsels erhobenen. Die bei der preußischen Grundbuchführung eingewurzelten Vorurteile sind endlich abzubeugen.

10. Die Ordnung des internationalen Privatrechts im EG. zum BGB. war von vornherein unzulänglich. Es fragt sich, ob wir sie von unseren Interessen aus selbstbewußt neugestalten können oder ob wir ohne jede Gewähr für die entsprechende Anerkennung von der Gegenseite dem Auslande vollen Rechtsschutz widmen und seinen Gesetzen uns unterwerfen wollen.

11. Der vom Gesetze als der normale vorgesehene eheliche Güterstand der sog. Verwaltungsgemeinschaft hat sich nicht bewährt. Sein Rechtsbau ist für das Volk unverständlich. Das Güterrecht soll nicht die Frau durch ihren Mann, sondern gegen ihren Mann schützen. Der richtige allgemeingültige Güterstand ist der der Gütertrennung, was bereits bei der Beratung zum BGB. von konservativer und von sozialdemokratischer Seite beantragt worden war. Für besondere Bedürfnisse steht der Ehevertrag zur Verfügung.

V. Ob wir bereits reif sind für eine Reform des inneren Aufbaues des bürgerlichen Rechts, erscheint zweifelhaft. Es käme darauf an, eine Sichtung unter den zahlreichen Rechtsbegriffen zu veranstalten, mit denen uns eine feierliche Tradition behaftet hat. Ihre Brauchbarkeit und

Notwendigkeit wäre scharf zu prüfen. Aber die stilgerechte Dogmatik wird sich kaum entschließen, etwa den Begriff „Wille", dessen proteusartige Verwandlungsfähigkeit (Sinn oder Inhalt der Erklärung, oder der Erklärungstatbestand selbst, oder Voraussetzung, oder Zweck, oder das, was man erklärt hätte, oder woran man bei rechter Kenntnis der Verhältnisse gedacht hätte; daher stillschweigender Wille oder fiktiver Wille, über dessen Existenz und Inhalt die Parteien vom Gerichte erst belehrt werden) ein so reiches Gedankenspiel verstattet, auf einen eindeutigen Nenner zu setzen.

Unter dem Lockrufe der Vertrag- und Formfreiheit ist unser Rechtsverkehr ohne Zucht und Ordnung aufgewachsen. Daher bedeutet Rechtsanwendung die Pathologie des Rechtes: die durch unklare Verabredungen oder durch unüberlegte eigenhändige Testamente verdorbene Rechtslage soll geheilt werden. Die bessere Rechtskunst aber wäre die Verhütung des Streites. Dazu wäre erforderlich die Erziehung des Volkes zu besonnener Überlegung und eindeutiger Sprache, was wiederum voraussetzt die Gewöhnung an bestimmte Rechtsformen und Formelworte und das Verständnis für die heilsame Bedeutung solcher Gebundenheit. Daraus mag sich die Einsicht entwickeln, daß es nützlich ist, den Rat des Juristen vor dem Abschlusse der Rechtsgeschäfte einzuholen und nicht erst hinterher zu verlangen, daß er das stümperhaft hergestellte Rechtsverhältnis zu dem Erfolge tauglich mache, den man sich mehr oder minder klar vorgestellt hatte. Zur Lösung der eingetretenen Rechtsunsicherheit soll zuerst der gütliche Vergleich dienen; für seine Bedeutung und Begünstigung sollte das BGB. sich viel stärker einsetzen.

Begeisterte Verehrung widmet man heute dem Rechtsscheine. Mit dem Erfolge, daß der äußere Schein oder die Formgestalt des Rechtes (z. B. der Fahrnisbesitz, die Grundbucheintragung) das wirklich bestehende Recht (Fahrniseigentum, Liegenschaftsrechte) überwindet. Die aus der Anwendung des Satzes „Hand wahre Hand" entspringende Entrechtung des Eigentümers zugunsten des Erwerbers widerspricht den Forderungen der Gerechtigkeit.

Was geltendes Recht ist, hängt schließlich nicht so sehr ab vom Gesetzestexte als davon, was unsere Rechtskunst aus dem Gesetze zu machen versteht. Das berechtigte Ansehen unserer Zivilrechtsprechung beruht zunächst auf der selbstbewußten und besonnenen Anwendung des Grundgedankens, daß Treu und Glauben alle Verkehrsbeziehungen beherrschen sollen. Diese Durchdringung aller Verträge und Rechtsverhältnisse aus dem ethischen Gedanken der fides bona haben die römischen Juristen uns gelehrt und in vielgestaltiger Anwendung nachgewiesen. Jahrhundertelange Übung im gemeinen Rechte gab den weiteren Ausbau. Auf der Kenntnis der geschichtlichen Entwicklung der Rechtsideen und damit auf der wissenschaftlichen Erziehung zu denkenden Juristen beruht es letzthin, ob wir ein den Forderungen der Gerechtigkeit jetzt und künftig entsprechendes bürgerliches Recht haben werden oder nicht.

---

22. Abschnitt.

Strafrechtspflege.

Von Dr. **Ernst Beling**,
ord. Professor der Rechte an der Universität München.

Schrifttum:

Eine umfassende systematische Darstellung der Strafrechtspflegepolitik als solcher fehlt. Über Einzelprobleme ist seit der Aufklärungsperiode (vgl. insbes. Beccaria, Dei delitti e delle pene 1764, deutsche Übersetzung von Esselborn 1905) unübersehbar viel geschrieben worden. Mit ihnen beschäftigen sich regelmäßig mehr oder minder auch die dogmatischen Darstellungen des Strafprozeßrechts (teilweise auch unter Erwähnung des gesetzgebungspolitischen Schrifttums): die Lehrbücher des Strafprozeßrechts von Geyer (1880), v. Kries (1892), Ullmann (1893), Bennecke (1895), Bennecke - Beling (1900), Rosenfeld[4—5] (1912); Graf Dohna (1913); die „Vorlesungen" von Birkmeyer (1898); der Grundriß von Binding [5] (1904); die Handbücher von

v. Holtzendorff (1877—1879) und Glaser (1883, 1886); die kurzgefaßten Darstellungen von v. Lilienthal in Birkmeyers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft[2] (1904) und Beling in v. Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft[7] (1913). Reiches Material an gesetzgebungspolitischen Erwägungen bieten die Verhandlungen des Deutschen Juristentags (seit 1860) und die Mitteilungen der Internationalen Kriminalistischen Vereinigung (seit 1889). Vgl. ferner Motive zu dem Entwurf (I) einer deutschen Strafprozeßordnung, Berlin, Kgl. Geh. Oberhofbuchdruckerei, 1872; desgl. zu Entwurf II, daselbst, 1873; zu Entwurf III, Drucksachen des Reichstages II. Legislaturperiode, II. Session 1874, zu Nr. 5 (A); Protokolle der Kommission für die Reform des Strafprozesses, 2 Bde., Berlin, Guttentag, 1905. Aschrott, Reform des Strafprozesses, 1906. (Reichsjustizamts-) Entwurf einer Strafprozeßordnung nebst Begründung, Amtl. Ausgabe, Berlin, Liebmann, 1908; Begründung zu den (Bundesrats-) Entwürfen einer ... Strafprozeßordnung, Drucksachen des Reichstages, XII. Legislaturperiode, I. Session zu Nr. 1310 A; Mittermaier, Die Stellung des Bürgers zur Reform der Gerichtsverfassung und des Strafprozesses, 1909; Heinemann, Zur Reform der StrPrO., 1909. Verhandlungen des 19. Deutschen Anwaltstages, Jurist. Wochenschrift Bd. 38, S. 568ff.; Änderungsvorschläge zum Entwurf einer StrPrO., veröffentlicht vom Berliner Anwaltsverein, Berlin, Heymann, 1910; Erläuternde Bemerkungen zu den (österr.) Entwürfen der Gesetze, welche das Strafprozeßrecht abändern, Wien, Hof- und Staatsdruckerei, 1910. — Begründung zu den (vom deutschen Reichsjustizministerium dem Reichsrat am 2. Januar 1920 vorgelegten) Entwürfen eines Gesetzes zur Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes und eines Gesetzes über den Rechtsgang in Strafsachen, Amtl. Ausgabe Reichsrat Tagung, 1919, Zu Nr. 296. Wach, Struktur des Strafprozesses, 1914. Heinemann, Die Reform des deutschen Strafrechts, 1919; J. Goldschmidt, Zur Reform des Strafverfahrens, 1919; Heimberger, Zur Reform des Strafprozesses, 1919; A. Niedner, Sozialisierung der Rechtspflege, 1919. — Fortlaufende Berichte „zur Strafprozeßreform" in der Zeitschrift für die ges. Strafrechtswissenschaft Bd. 24—34. Reichel, Bestellung und Stellung der Richter in der Schweiz und im künftigen Deutschland, 1919; Bendix, Obrigkeitsstaat, Richtertum und Anwaltschaft, 1919. Fortlaufende Berichte „zur Strafprozeßreform" in der Z. f. StrRWiss. Bd. 24—34.

Wie müssen die Strafrechtspflegeeinrichtungen und ihr Wirken beschaffen sein, um den Lebens- und Entwicklungsbedingungen der im Staate geeinten Gesellschaft am besten zu entsprechen? Das ist das in Frageform gefaßte Programm der „Politik der Strafrechtspflege".

Wenn „politische" Betrachtungsweise diejenige ist, die die Einzelerscheinungen des menschlichen Gesamtlebens, soweit sie menschlicher Gestaltung zugänglich sind, mit der idealen Gestaltung des Staates vergleicht und sie unter diesem Gesichtspunkt wertend dem Ideal anzupassen bestrebt ist, so ist es selbstverständlich, daß sich auch die Strafrechtspflege solcher Betrachtungsweise nicht entziehen kann. Den politischen Gesichtspunkt an die Sache heranbringen heißt also, diese letztere derart würdigen, daß das „Soll"-Ergebnis dieser Würdigung im Einklang steht mit dem politischen Gesamtideal. Unvermeidlich werden sich auch auf diesem engbegrenzten Gebiete die Geister nach ihrer politischen Gesamtauffassung scheiden. Starke Betonung des Wertes des Individuums, der Freiheit und Würde der Persönlichkeit, der einbruchsicheren Privatsphäre wird gerade für den Strafprozeß eine ganz andere Ausgestaltung bedingen, als eine sozialistische (transindividualistische) Grundauffassung jener Art, die die Gesamtheit als den Grundwert faßt und den Wert des einzelnen nichts oder nur wenig gelten läßt, wo Gesamtheitsinteressen gegen das Einzelinteresse anlaufen. Ein auf individualistischen Grundton gestimmter Strafprozeß wird dahin neigen, den Beschuldigten ganz wie den Beklagten im Zivilprozeß zu stellen, ihn von jeder Auskunftspflicht zu entbinden, seine Anwesenheit nicht durch Untersuchungshaft zu erzwingen, ihn zum Eide zuzulassen, die Verteidigung in weitesten Grenzen freizugeben, ein Manko an Beweis stets zugunsten des Beschuldigten ausschlagen zu lassen, Rechtsmittel gegen das gesprochene Urteil in möglichster Breite zu eröffnen und dabei auch der Rechtskraft möglichst wenig einengende Bedeutung zu verleihen, vielleicht sogar das gesamte Rechtsmittelsystem lediglich dem Verurteilten zur Verfügung zu stellen und dem Kläger zu versagen. Ein solcher Strafprozeß wird aber auch ungern Dritte in Mitleidenschaft ziehen, demnach nicht nur Beschlagnahme- und ähnlichen Zwang gegen sie vermeiden, sondern auch die Ablehnung einer Zeugenaussage im Hinblick auf private Interessen des Dritten möglichst weit zulassen. Ein aus sozialistischer Grundauffassung erwachsener Strafprozeß wird umgekehrt Erscheinungs- und Geständnispflicht des Beschuldigten normieren, die Untersuchungshaft zur voraussetzungslosen Regel machen, die Folter, — solange sie nicht als untaugliches Mittel zur Erzielung wahrheitsgemäßer Geständnisse erkannt ist — gegen den leugnenden Beschuldigten anwenden, die Verteidigung in bescheidene Grenzen bannen, das gesprochene Urteil und gar erst das rechtskräftige gegen Anfechtung durch den Beschuldigten schützen und womöglich nur Prozeßerneuerung zuungunsten des Beschuldigten gestatten usw., aber auch

gegen Dritte die Schonung beiseite setzen, Sicherungszwangsmittel auch gegen sie ausspielen, Beweisverbote, die dem privaten Interesse dienen, ablehnen, ja sogar (wie das römische Recht) auch die Zeugen erforderlichenfalls unter die Folter stellen.

In der Gegenwart ist die Forderung der „Revolutionierung" auch der Strafrechtspflege, ihrer Gestaltung im Geiste der Ideen der Revolution auf den Plan getreten. Man betont, daß in der Strafjustiz so wenig wie anderwärts im Staatsleben eine herrschende Kaste, ein Herrenrichtertum den übrigen als den ihr Untertanen gegenüberstehen dürfe, daß in diesem Sinne der „obrigkeitsstaatliche", „machtstaatliche" Gedanke auch aus der Strafrechtspflege zu entfernen, und diese vielmehr mit demokratischem Geiste zu sättigen sei. Die Justiz soll Volksjustiz werden. Im Grunde nichts anderes ist gemeint, wenn heute die „Sozialisierung" der Rechtspflege gefordert wird. Diese Forderung zielt einesteils keineswegs ab auf Voranstellung der Staatsautorität im Sinne des als Gegensatz zum Individualismus verstandenen Sozialismus, sie steht vielmehr hiergegen gerade in Kampfstellung. Sie hat andererseits nichts zu tun mit dem wirtschaftspolitischen Sozialismus — der Überführung der Betriebsmittel oder darüber hinaus aller wirtschaftlichen Werte in Gemeinwirtschaft —, da die Strafrechtspflege selber keine wirtschaftlich-produktive Erscheinung ist. Was vielmehr gemeint ist, ist, daß allerwärts, und so auch in der Strafprozeßbetätigung, alle Volksgenossen als socii zur Geltung kommen sollen.

Von der theoretischen Grundauffassung beeinflußt tritt natürlich auch der eigentliche partei politische Standpunkt als richtunggebend für strafjustizpolitische Forderungen auf, wie denn die Parteiprogramme zum Teil Punkte, die zur Strafjustiz gehören, berühren, und jeweils die Strafprozeßvorlagen in den Parlamenten eine itio in partes nach rechts und links ausgelöst haben. Konservative und liberale Grundauffassung haben z. B. verschiedene Haltung zur Folge gehabt in den Fragen nach Gestaltung der Verteidigung, in den Fragen nach Sicherstellung der Parlamentsgebäude und der Abgeordneten vor prozessualer Durchsuchung, Befreiung der Abgeordneten und der Zeitungsredakteure von der Zeugnispflicht usw. Aber so sehr Zusammenhänge zwischen allgemeinpolitischer Denkweise und den an die Strafrechtspflege zu stellenden Anforderungen vorhanden sind und Beachtung heischen, so erscheint doch der Versuch nicht aussichtslos, den Subjektivismus dadurch bis zu einem gewissen Grade zu überwinden, daß die der Strafrechtspflege immanenten Bedürfnisse, Notwendigkeiten und Möglichkeiten zum Ausgangspunkte genommen, dann erst die auftretenden Werte und Gegenwerte in Rechnung gestellt werden, und dadurch der Doktrinarismus der subjektiven Prinzipien ausgeschaltet wird. Nicht, als ob bei einem methodischen Vorgehen solcher Art die fundamentalen politischen Strebungen als gänzlich bedeutungslos beiseite geschoben werden könnten: sie melden sich auch so an der Stelle zum Worte, wo die Werturteile einsetzen. Aber diese Werturteile werden anders ausfallen und größeren Anspruch auf Allgemeingültigkeit erheben können, wenn die „Prinzipien" auf ihr Passen und ihre Fruchtbarkeit hin an der Eigenart der Strafrechtspflege gemessen werden, als wenn umgekehrt diese lediglich vor dem Richterstuhl der „Prinzipien" gestellt wird. Gibt doch auch schon die Tatsache zu denken, daß in der Geschichte dem Strafprozeß kaum je eine im Sinne der politischen Grundrichtung „reine" Ausprägung zuteil geworden ist. Und wenn alle wertende Grundeinstellung in irrationalen Tiefen wurzelt, wie man mit dem rechtsphilosophischen Relativismus wird zugeben müssen, so bedeutet es einen Gewinn, wenn ein bestimmtes Gebiet der menschlichen Geistestätigkeit durch wissenschaftliche Erkenntnis, auf logisch-empiristischem Wege, von jener Grundeinstellung unabhängig gestellt werden kann. Stehen dann die Ergebnisse nicht im Einklang mit dem Ur-Werturteil, so mag es eine neue Denkaufgabe sein, wie das „es sollte eigentlich sein" und das „es geht nicht" miteinander auszugleichen seien; praktisch aber wird das rational Gefundene vor dem irrational Empfundenen ohne weiteres den Vorrang beanspruchen. Der Versuch, die Politik der Strafrechtspflege von innen heraus aufzubauen und so die unausgetragenen parteipolitischen Kämpfe und Gärungen tunlichst zu überwinden, soll im folgenden unternommen werden.

Der nachfolgenden Untersuchung sind indes enge Grenzen gesteckt: Quantitativ insofern, als es sich lediglich um eine Skizze handelt; qualitativ insofern, als lediglich die „Strafrechtspflege" in politische Beleuchtung gerückt werden soll. Das letztere will freilich nicht sagen, daß von den sogenannten politischen Prozessen und nur von ihnen zu handeln wäre. Mit dieser Bezeichnung

belegt man in der Regel solche Prozesse, bei denen die in Rede stehende Tat als sogenanntes politisches Delikt (etwa Hochverrat) in Frage kommt oder zwar ihrer juristischen Wesensart nach ein unpolitisches Delikt (z. B. Beleidigung, Meineid) darstellt, aber unter Begleitumständen verübt ist, die ihr einen politischen Einschlag geben. In solchen Fällen liegen die politischen Gesichtspunkte auf dem Felde des materiellen Strafrechts, nicht auf dem der Strafrechts pflege. Letztere fordert zu spezifischer politischer Betrachtung auch da heraus, wo der Gegenstand des Prozesses eine Tat ist, die jedes politischen Interesses entbehrt.

Die Strafjustizpolitik beschränkt sich auch nicht auf „politische Prozesse" im Sinne von Prozessen, in denen Persönlichkeiten in politischer Stellung irgendwie als Beschuldigte, Zeugen usw. beteiligt sind, oder bei denen das prozessualische Handeln in politische Räume, etwa in Parlamentsgebäude, übergreift. Auch wo all solche Umstände fehlen, behalten die für die Strafrechtspflege auftretenden Probleme ihren besonderen politischen Charakter. Die politischen Prozesse dieser oder jener Art mögen vielleicht zu besonderen strafjustizpolitischen Erwägungen Anlaß geben (Öffentlichkeit der Verhandlung, Fesselung des Angeklagten usw.). Aber das Objekt der Strafrechtspflegepolitik bildet das kriminelle Prozessieren überhaupt. Es gilt festzustellen, wie die zum Strafrechtsschutz berufenen Einrichtungen beschaffen sein und wie sie wirken sollen.

Rein theoretisch müßte das Programm dahin eine Erweiterung erfahren, daß nach dem „Ob" einer Strafrechtspflege überhaupt gefragt würde. Aber praktisch erledigt sich diese Frage. Es liegt im Wesen der Strafrechtsordnung, wenigstens sobald sie die ältere Entwicklungsstufe der Privatstrafe überwunden hat, daß sie sich nicht anders als durch das Eingreifen der öffentlichen Gewalt durchzudrücken vermag. Ohne Eingreifen der Strafrechtspflege wäre die Strafrechtsordnung selbst verloren und mit ihr die Rechtsordnung überhaupt. Die Strafrechtspflege ist die Wirbelsäule des ganzen Rechts- und Staatsbestandes. Eben deshalb, weil derjenige, der überhaupt Recht will, die Strafrechtspflege nicht nichtwollen kann, lassen sich deren immanente Bedürfnisse zum Ausgangspunkt der Untersuchung mit Aussicht auf Verständigung machen. Wir fragen also nicht, ob Strafprozeß sein soll, sondern: Wenn Strafprozeß sein soll, wir er kraft kritizistischer Besinnung angesichts der Lebenserfahrungen über die Tauglichkeit der Mittel zum Zwecke sein muß.

Auf dem hiernach umrissenen Raum spaltet sich die Untersuchung in zwei Gedankenreihen. Die eine zielt dahin ab, klarzustellen, wie die Gesetze selber beschaffen sein sollen, die die Strafrechtspflegeeinrichtungen und ihr Wirken normieren. Die andere geht hinaus auf Richtschnuren für die Staatsorgane da, wo die Gesetze dem Handeln Raum lassen und auf Ermessen und Zweckmäßigkeitserwägungen abstellen. Die Strafrechtspflegepolitik im ersteren Sinne kann als die Strafprozeßrechtspolitik, die Erwägungen der zweiten Art können als Politik der Strafrechtspraxis bezeichnet werden.

Diese Sche dung ist freilich nicht dahin zu verstehen, als stehe von vornherein fest in welchem Maße die Strafjustiz gesetzlich festzulegen, und von wo ab bei ihr den Staatsorganen freie Hand zu lassen sei. Im Gegenteil setzen schon hier die Meinungsverschiedenheiten ein. Solll das Gesetz möglichst wenig oder soll es tunlichst alles in feste Regeln gießen? Unzweifelhaft geht heute eine starke Strömung dahin, die starre gesetzliche Regelung mit ihrem unvermeidlichen Formalismus nach Möglichkeit zurückzudrängen[1]).

In der Tat ist auch nicht zu verkennen, daß die Gesetzesregel mit ihrem Formenzwang, ihrem Fristenzwang usw., mit ihrer schablonisierenden Gleichmacherei und Abstraktion den Lebensinteressen abträglich sein kann. Aber die Gesetzesfessel ist auf der anderen Seite auch ein Schutz gegen Willkür und schiefe Interessenwägungen durch die Justizorgane, sowie ein Schutz dieser letzteren gegen den Vorwurf der Willkür oder Verkehrtheit der Entscheidungen und insonderheit, gewährleistet nur das feste Gesetzesrecht mit seiner Berechenbarkeit die unbedingt erforderliche Rechtssicherheit. Deshalb wird der Staat sein Absehen darauf richten müssen, die Strafrechtspflege in der Hauptsache gesetzlich festzulegen und das Ermessen der Justizorgane nur in solchen Punkten zu entfesseln, wo die Möglichkeit exakter Formulierung versagt oder Werturteile im Spiele sind, die der Gesetzgeber nur ins Blaue hinein fällen könnte (z. B. Frage, in welcher Reihenfolge

[1]) Über die Zusammenhänge dieser Bewegung mit der bei der Auslegung nach „freier Rechtsfindung" drängenden vgl. Rich. Schmidt, Richtervereine 1911.

Zeugen vernommen werden sollen). Im übrigen ist dabei auch nicht zu übersehen, daß zwischen der „gesetzlichen Regelung" und der „Freigabe" des Ermessens der Organe für den Einzelfall" noch Zwischenglieder inmitten liegen. Eine Regelung kann sehr wohl eine „feste" sein, ohne daß sie vom Gesetz ausginge. Damit soll nicht auf die Regelung im Verordnungswege angespielt sein. Gesetz und Verordnung mögen hier als eine einheitliche Gruppe zusammengefaßt sein, weil die Aufteilung des zu regelnden Stoffes zwischen das Gesetz im konstitutionellen Sinne und die Verordnungsgewalt für die Strafrechtspflege kaum nach besonderen Gesichtspunkten zu erfolgen haben wird. Wohl aber sei hier auf die interessante Erscheinung des englischen Rechtslebens: die rules der Gerichte hingewiesen[2]) Die Frage wird der Erwägung wert sein, ob nicht zahlreiche Punkte innerhalb der Strafrechtspflege zwar an sich einer „festen" Regelung bedürfen, doch aber einer — die Änderung erschwerenden und die verschiedenen Justizstellen zu schablonenhaft gleichmäßig behandelnden — gesetzlichen Festlegung widerstreben. Ist dies der Fall, so bieten die englischen rules einen praktischen Ausweg.

Im folgenden sind unter A die Probleme eingestellt, die herkömmlich als Gesetzgebungsfragen behandelt werden; unter B folgen solche, die gewöhnlich nicht als solche der lex ferenda aufgefaßt werden.

A. Strafprozeßrechtspolitik.

Was der Strafprozeß tatsächlich unvermeidlich mit sich bringt, was nicht fehlen kann, ohne daß es an einem Strafprozeß überhaupt gebräche, das ist auf der einen Seite ein von bestimmten Menschen in Staates Namen geleisteter Aufwand von Arbeit, Zeit und Kosten, auf der anderen ein über andere Menschen in der Rolle von Beschuldigten oder Dritten heraufbeschworenes Maß von Leiden und Unannehmlichkeiten, eine Prozeßbehelligung, die teils darin bestehen kann, daß sie auch ihrerseits in Arbeit, Zeitverlust, Vermögensnachteile hineingerissen werden, teils darin, daß sie leibliche Unannehmlichkeiten zu tragen haben, teils darin, daß sie in seelische Unruhe verstrickt werden.

Der Zweck, zu dem dies alles geschieht, ist feststehendermaßen die Strafrechtsbewährung: die Unterwerfung der einzelnen Lebensfälle unter die im Strafrecht vorgesehene generelle Normierung. Ein Verfahren, in dem ein dazu Berufener aus rechtlich ungebundenem Eigenermessen heraus, in unmittelbarer Individualregelung, Strafen verhängte, ist natürlich denkbar; nur wäre dieses kein Strafprozeß, sondern ein Polizeiverfahren, dem zudem in unserer Zeit niemand das Wort reden wird. Wo Strafrecht, da auch ein in peinlichste Abhängigkeit zu ihm gesetztes Strafprozeßrecht. Damit ergibt sich für die „Gerechtigkeit" der Strafrechtspflege eine eigenartige Zielweisung: sie setzt die unmittelbaren „gerechten" rechtlichen Wertungen des gesellschaftlichen Lebens als schon anderweit vollzogen voraus und wertet ihrerseits nur den Schutzapparat dafür in relativ unfreier Weise. Die allgemeinen Rechtsideale — Gleichheit, Freiheit, Humanität usw. — mögen auch der Politik der Strafrechtspflege voranleuchten, es mag z. B. die Forderung erhoben werden, daß die Aktiv- und die Passivpartei dem Prinzip der Parteiengleichheit unterstellt seien, daß auch alle Arten von Passivparteien rechtlich gleich behandelt werden (Verwerflichkeit der Klassen- oder Ständejustiz) usw. Aber der Umfang, in dem sie sich hier noch entfalten können, ist zum Teil schon vorweg bestimmt.

In diesem Sinne als Zweckeinrichtung erfaßt, liefert der Strafprozeß dem kritizistisch Denkenden die Gesichtspunkte, die für seine Gestaltung maßgebend sind, und zwar ergeben sich so 3 Richtlinien: Erstlich darf der Strafprozeß nicht so mißgestaltet sein, daß dadurch der Zweck der Strafrechtsbewährung überhaupt vereitelt wird. Zum zweiten: Unter verschiedenen zweckgemäßen Gestaltungsmöglichkeiten verdient diejenige den Vorzug, die den Zweck am besten erreicht. Zum dritten: Die Einrichtung der Strafrechtspflege ist von Zutaten, die für den Zweck der Strafrechtsbewährung entbehrlich sind, freizuhalten. Welches die in diesem Sinn tauglichen Vorkehrungen sind, das ist der Erfahrung zu entnehmen.

---

[2]) Vgl. Gerland, Die Einwirkung des Richters auf die Rechtsentwicklung in England, S. 8ff.; derselbe, Englische Gerichtsverfassung, S. 232ff. u. sonst.

Freilich ist nun die Strafrechtsbewährung, so sehr sie der einzige oberste Zweck der Strafrechtspflege ist, nicht der einzige Zweckgesichtspunkt im Staatsleben; und so können von außen her Forderungen an die Strafrechtspflege herantreten, die deren Stilreinheit beeinträchtigen, sei es, daß sie zu einer Verkürzung des Zwecks der Strafrechtsbewährung führen, sei es, daß sie in den Strafprozeß Bedürfnisse hineintragen, die diesen ihren selbsteigenen Zweck überschießen. Alsdann gilt es, den Wert der Strafrechtsbewährung und die anderweitigen Werte gegeneinander abzuwägen und nötigenfalls klaren Auges jenes erste Interesse in bestimmtem Umfange preiszugeben, also z. B. der prozessualen Wahrheitserforschung Schranken zu setzen. Was aber stets vermieden werden sollte, das ist die Einstellung strafprozessualer Einrichtungen in den Dienst heterogener Zwecke, die ebensogut oder besser durch eigene Rechtseinrichtungen erreicht werden können (z. B. Mißbrauch der strafprozessualen Untersuchungshaft für den Zweck der Verbrechensverhütung; Mißbrauch der strafprozessualen Beweisaufnahme für Zwecke des Ehrenschutzes an Stelle der Einrichtung einer eigenen Prozeßgattung für diesen Zweck).

In diese Gedankenzusammenhänge eingestellt, treten die Schlagworte „Verschärfung der Prozessur", „Schutz der Unschuld", „Schnelligkeit" und „Vereinfachung des Verfahrens" in das rechte Licht.

Eine „Verschärfung der Prozedur" in dem Sinne, daß diese für den Beschuldigten leidvoller wird, kann in bestimmten Beziehungen notwendig werden, insoweit nämlich bei minder schneidigem Zugreifen die Strafprozeßzwecke Not leiden würden. Eine wunderliche Verirrung ist es aber, wenn die Zurückstellung der Rücksichten auf die Interessen des Beschuldigten damit gerechtfertigt werden will, daß auf solche Weise nachdrücklicher vom Verbrechen abgeschreckt werde, wie dies namentlich von der auf Ausnahmezustände im Volksleben zugeschnittenen Gesetzgebung (Standrecht, Wucherbekämpfung usw.) gern angestrebt wird. Nicht nur, daß die Verbrechensverhütung jenseits der Zwecke der Strafrechtspflege liegt (sie liegt im Bereiche der Verwaltung, und ihr läßt sich zum Teil auch durch das Strafgesetz selber Rechnung tragen), das Mittel ist vielmehr auch untauglich: als ob sich jemand, den die ihn erwartende Strafdrohung und sonstige in Aussicht stehenden Unannehmlichkeiten von der Verbrechensverübung nicht abschrekken, dadurch von seiner Tat abhalten lassen werde, weil er befürchten muß, in einem (etwaigen!) Strafprozeß besonders schlecht behandelt zu werden. Schließlich verirrt sich solche Gesetzgebung in die Unlogik, als habe man statt eines „Beschuldigten" schon und immer den „Schuldigen" vor sich. So wenig der Unschuldige mit der Prozeßbehelligung verschont werden kann, weil diese das unvermeidliche Mittel zur Feststellung der Schuld ist, so wenig ist doch die Strafprozeßordnung bestimmungsgemäß eine Schutzordnung gegen das Verbrechertum, sondern eine solche gegen mögliches Unbestraftbleiben der Verbrecher einesteils und eine Schutzordnung für den Unschuldigen. Der Schutz des Unschuldigen ist schon deshalb eines der höchsten Postulate, weil die als Zweck obenanstehende Strafrechtsbewährung nicht bloß eine positive, sondern auch eine negative Seite hat, insofern da, wo keine gesetzliche Strafbarkeit besteht, auch keine „bewährt" werden darf.

Man kann mit nur geringer Übertreibung sagen, daß, seitdem sich im 18. Jahrhundert die allgemeine Aufmerksamkeit auf die Schäden des gemeinrechtlichen Inquisitionsprozesses gelenkt hatte, der politische Liberalismus ständig der Träger aller Reformen gewesen und bis heute geblieben ist. War ehedem das Verfahren in allem Wesentlichen nur gedacht als ein Vorgang zum Schutze der Gesamtheit gegen das Verbrechertum — ne delicta maneant impunita —, so ist es heute der Schutz des Individuums gegen die Staatsgewalt, der für den Ruf nach Reformen den Grundton angibt: Schutz des Unschuldigen möglichst schon dagegen, daß ihm überhaupt ein Strafprozeß aufgenötigt wird, jedenfalls aber dagegen, daß er zu Unrecht gestraft wird; Schutz auch des Schuldigen gegen unnötige und ungebührliche Leidenszufügung; Schutz Dritter vor unnötiger und exzessiver Belästigung. Im Dienste dieser Idee hat sich der Strafprozeß im 19. Jahrhundert reformiert zu einem Verfahren mit Anklageform und Staatsanwaltschaft, mit Mündlichkeit, Unmittelbarkeit, freier Beweiswürdigung und Öffentlichkeit. Aber andererseits kann die rein negative Forderung, daß für das Individuum eine Sphäre sichergestellt wird, vor der die Strafjustiz haltzumachen hat, so zentrale Bedeutung sie auch hat, das Problem der Gestaltung des Verfahrens schon deshalb nicht restlos lösen, weil sie für sich allein die Grenzen dieser Sphäre

nicht umreißt, diese sich vielmehr erst im Zusammenhalt aller Bedürfnisse miteinander bestimmen lassen. Allzuweite Hinausstreckung dieser Grenzen käme auf eine Lahmlegung der Strafjustiz hinaus oder könnte wenigstens unliebsame Verzögerung und Verteuerung im Gefolge haben. So werden auf Schritt und Tritt besondere Interessenwägungen erforderlich.

Relative Berechtigung kommt dem Wunsche zu, daß der Rechtsgang „schnell", und dem anderen, daß er „einfach" sei. Dem ersten schon deshalb, weil der Staatsautorität um so besser gedient ist, je bälder die Strafe den Verbrecher ereilt, und anderenteils dem Individuum die Kürzung der Prozeßbehelligung nur willkommen sein kann. Beide Anforderungen fügen sich auch ein in den Gedanken der Prozeßökonomie, den wirtschaftlichen Gedanken der Meidung von Energievergeudung, des kleinstmöglichen Aufwands an Zeit, Menschenkraft und Geld für die Erreichung des vorschwebenden Zieles, einen Gedanken, der hier um so vordringlicher ist, weil die Strafrechtspflege selber keine produktive Tätigkeit in wirtschaftlichem Sinne ist, sondern zahlreiche Personen gerade produktiver Tätigkeit entzieht. Deshalb wird sorgfältig Bedacht darauf zu nehmen sein, daß nicht mehr Personen in Bewegung gesetzt werden, als erforderlich; daß der Prozeßgang in Fristen eingeschnürt wird, daß unnütze Prozeßreibungen ausgeschaltet werden, die sich hemmend vor die Sachprüfung und Sacherledigung lagern (z. B. Streitigkeiten, die durch die sehr unzweckmäßige Aufteilung der Gerichtsbarkeitsgattungen oder der Zuständigkeiten nach rechtlichen Gesichtspunkten, statt nach einfachen tatsächlichen Umständen bedingt sind). Der prozeßökonomische Gedanke wird auch dafür bestimmend sein, inwieweit die Entscheidung auf einmalige gründliche Arbeit abgestellt wird unter Abschneidung nochmaliger Prüfung sei es im selben Verfahren, sei es in einem neuen, so, daß die trotz aller Gründlichkeit unvermeidbare Unvollkommenheit in den Kauf genommen wird, — oder umgekehrt eine Mehrmaligkeit und Mehrstufigkeit der Prüfung vorzuziehen ist, so, daß erstmals unter Aufwendung geringerer Mittel nur probiert wird, ob sich nicht auf weniger umständlichem Wege zum Ziele gelangen läßt, um dann erst bei Hervortreten der Eigenart des einen oder anderen Einzelfalles gegebenenfalls schwereres Geschütz aufzufahren. Aber jedenfalls müssen alle diese Rücksichten dem obersten Strafprozeßzweck: der Strafrechtsbewährung (und ihrer Kehrseite: dem Schutz des Unschuldigen) untergeordnet bleiben. Auch die Strafrechtspflege muß am rechten Orte die Kunst des Wartenkönnens üben können und darf nicht unbedingt die Verdoppelung und Verdreifachung der Mühen scheuen.

Eine Aufrollung aller Einzelprobleme ist an dieser Stelle nicht möglich. Andeutungsweise sei folgendes hervorgehoben (wobei namentlich die Rücksicht auf die unsere Zeit bewegenden Probleme zum Auswahlprinzip gedient hat[3]):

I. Die Rechtsschutzstellen.

I. Wenn, wie notwendig vorauszusetzen ist, das oberste Ziel aller Strafrechtspflege die Bewährung des geltenden Strafrechts ist, so taugt zum Richter nur, wer drei Forderungen genügt: wer das Strafrecht kennt; gewillt ist, es überall anzuwenden; und charakterlich und seiner sozialen Lage nach imstande ist, Einflüsse auszuschalten, die ihn in der erkenntnismäßigen Erfassung und in der willensmäßigen Festhaltung des geltenden Strafrechts beirren könnten.

Der ersten Forderung genügt nur der Jurist.

Aber auch der Wille, sich an die Rechtsordnung so, wie sie nun einmal ist, zu halten, ist bei dem Juristen grundsätzlich und durchschnittlich vorhanden. Mag er noch so sehr mit glühender Seele einem überempirischen Rechtsideal anhangen und die Schäden und Mängel des positiven Rechts schonungslos kritisieren, so weiß er doch, daß auch das jeweilige empirische Recht seine eigene Würde hat, daß es in der Sphäre des Erdenlebens das bessere ist, weil es eine feste Gegebenheit ist, während das ideale Recht nur eine Aufgabe ist, die zahllosen widerstreitenden Lösungen zugänglich ist und tatsächlich anheimfällt. In diesem Sinne ist ja auch der Jurist zu seinem Berufe erzogen, er weiß zu scheiden, was er in seinem richterlichen Amte zu üben hat, und wie er sich außeramtlich betätigt. Der Laie wird niemals in gleichem Maße von seinem eigenen subjektiven,

[3]) Mit Rücksicht auf den zur Verfügung stehenden Raum mußten verschiedene Ausführungen der 2. Auflage dieses Werkes diesmal gestrichen werden, obwohl ich inhaltlich an ihnen nichts zu ändern haben würde.

apriorischen Rechtsurteil loskommen, weil er von ihm gar nicht loskommen will und sich im Glauben an dessen Treffsicherheit der Gefahren nicht bewußt ist, die mit der Preisgabe des positiven Rechts verbunden sind.

Im dritten Punkte endlich kommt es auf die Persönlichkeit und die Umwelt an, in der sie steht. Aber bis zu einem gewissen Grade darf auch hier ein Vorzug des Berufsrichtertums vor dem Laienrichtertum behauptet werden. Die Eingliederung des Berufsrichters in die Beamtenhierarchie kann der Rechtsbewährung gefährlich werden, wenn die Einflüsse, die sich von oben her geltend machen, den Richter dahin drängen, daß er lieber den maßgebenden Persönlichkeiten gefallen will, und die — unpersönliche — Rechtsordnung bei ihm ihre Maßgeblichkeit einbüßt. Dem läßt sich aber durch tunlichste persönliche Unabhängigstellung der Richter entgegenwirken; und jene Gefahren werden um so mehr schwinden, je weniger die Justizverwaltung in das parteipolitische Getriebe hineingezogen wird. Dagegen ist bisher noch kein Weg gefunden worden, um den Laienrichter vor den Einflüssen sozialer und namentlich parteipolitischer Gruppen, von den von der Seite und von unten her wirkenden Einflüssen sicherzustellen — Einflüssen, die die allgemeine Rechtsordnung in unseren Tagen mehr denn je bedrohen. Er ist im Sinne der Rechtsordnung durchaus kein zuverlässigerer Richter. Aber auch wenn man sich charaktervolle und vor starkem Verantwortlichkeitsgefühl beseelte Männer als Laienrichter denkt, wird doch das, was von ihnen erwartet werden kann, etwas anderes sein als wahre Strafrechtspflege. Eingestellt auf die Gerechtigkeit, die sie meinen, das positive Strafrecht nicht kennend und ihm nicht ergeben, werden Laien als Richter individuelle Fallregelungen vornehmen, statt den einzelnen Fall an den gesetzlichen Normierungen zu messen. Nun kann es einen Gegenstand besonderer Überlegung bilden, ob ein Strafrecht sein soll und wieweit es starr oder geschmeidig sein soll. Aber ein solches schaffen und doch die Entscheidung der Einzelfälle einer sich verabsolutierenden Individualregelung überlassen, ist ein Widerspruch in sich. Die allgemein erfolgte Wertsetzung als konstitutiver Akt duldet nur für alle in ihr begriffenen Einzelfälle kognitive Nachwertung neben sich. Ob der Staat als „Obrigkeitsstaat" oder als „Volksstaat" organisiert ist, spielt dabei keine Rolle. Alle Gesetzgebung will durch allgemeine bleibende Normierungen die Einzelfälle des Lebens erfassen. Auch wenn sie „vom Volke" ausgeht, will sie damit alle Einzelwillen ausschalten, die, sei es aus Gesetzesunkenntnis, sei es aus Geringschätzung des „allgemeinen Willens", ihre eigenen rechtlichen Werturteile zur Richtschnur nehmen möchten. Im Laienrichtertum setzt sich das Volk aber gerade unzählige absolute Herrscher mit auseinandergehenden Willensinhalten, schafft ein Herrenrichtertum, unterwirft sich obrigkeitlicher Bevormundung im eigentlichen Sinne des Wortes. Für die überindividuelle Obrigkeit, den Staat und sein Gesetz tauscht es eine Legion von herrschenden Individuen ein. Daß diese nur zeitweilig die autoritative Stellung einnehmen, ständig wechseln und jeweils nur bestimmte Einzelfunktionen haben, ändert daran nichts, daß „das Volk" gerade nicht mehr für die Fallentscheidung das maßgebende Wort spricht. Volksjustiz im Sinne der Laienrechtsprechung ist Abdankung der Volksgesetzgebung wie aller Gesetzgebung überhaupt. Die Forderung einer Volksjustiz ist verständlich im Munde der Minderheit, die von der Gesetzgebung ausgeschlossen oder von ihrem Inhalt nicht befriedigt ist, und sie bedeutet dann den Ruf „Los vom Gesetz"; die sich für das Gesetz und seinen Inhalt einsetzende führende Schicht selber kann aber die Rechtspflege nur solchen anvertrauen wollen, die sich voll auf den Gesetzesboden stellen, nicht zentrifugalen Kräften, deren individualistisch willkürliches Richtertum notwendig ein Auseinanderwirken bedeuten müßte, und die selbst Befehlende, selbsteigene Autoritäten sind.

Wenn heutigestages gern als die vordringlichste Forderung bezeichnet wird, daß die Gerichte vom Vertrauen des Volkes getragen seien, so ist diese Forderung im Recht, wenn sie besagen will: die Gerichte sollen so besetzt sein, daß sie das Vertrauen des Volkes *verdienen*. Eben dies deckt sich aber mit den vorstehend gezeichneten Richtlinien, denn einer Richterbank, von der man nicht weiß, woher sie die Maßstäbe für die Beurteilung des Falles holen wird, ob nicht bewußt oder unbewußt parteipolitische Einstellung maßgebend sein wird usw., kann niemand vertrauen. In kleinsten Gemeinwesen oder in Zeiten, in denen die Rechtsinhalte Gemeingut sind, mag das Vertrauen auf bestimmte Persönlichkeiten als solche denkbar und genügend sein. In unseren Lebensverhältnissen rechnet das Schlagwort vom „Vertrauen des Volkes" mit zwei

Unbekannten; denn wer ist das vertrauende Volk und wer sind die, denen vertraut wird? Deshalb beruht auch das Ideal der „Wahl der Richter durch das Volk" auf einem Rechenfehler. Solche Wahl würde, einerlei, ob nach dem Prinzip der Mehrheits- oder nach dem der Verhältniswahl vorgenommen, an die Stelle der Rechtsbewährung die parteipolitische Gruppeninteressenvertretung setzen, die rechtliche Ordnung zugunsten stets sich erneuernder chaotischer Parteikämpfe verdrängen, die richterliche Unparteilichkeit und Objektivität vernichten; der Fehler steigert sich, wenn nicht einmal Juristen, sondern Laien gekoren werden sollen, und wenn die Wahl nur auf Zeit vorgenommen werden soll. Und er haftet, wenn auch ein wenig verhüllt, ersichtlich auch dem System der mittelbaren Richterwahl an, bei dem parteipolitisch gewählte Vertrauensmänner ihrerseits die Richterwahl vollziehen; denn die von ihren Urwählern parteipolitisch abgestempelten Wahlmänner können ja nicht anders, als ihrerseits parteipolitisch abgestempelte Richter wählen. Wohl muß nun der Richter, um den einzelnen Fall in die rechtliche Normierung einzuspannen, auch das Leben, wie es ist, kennen: nicht nur, um das zu beurteilende konkrete Lebensmaterial tatsächlich richtig und vollständig zu erfassen, sondern auch um die Rechtssätze selber als Ergebnisse teleologischer Erwägungen zu verstehen. Aber der Jurist kann dahin geschult werden, daß er da, wo es ihm an eigener Kenntnis der Lebensverhältnisse fehlt, Belehrung sucht. Demgegenüber wird der Laie von einer noch so großen Lebens-, Welt- und Menschenkenntnis keinen rechten, das ist richterlichen Gebrauch machen können, weil er der positivrechtlichen Normierung mehr negativ als positiv, mehr subjektiv als objektiv gegenübersteht; und obendrein pflegt die erdrückende Zahl der Menschen nur einen Guckfensterausschnitt aus dem Leben zu übersehen und sich dabei ihrer weitreichenden Weltfremdheit nicht einmal bewußt zu sein.

So kann ruhige Überlegung nur den beamteten, auf Lebenszeit zum Richter ernannten Juristen zum Richter begehren. Ihm gegenüber mag dann für eine scharfe Volkskontrolle gesorgt sein. Aber diese Kontrolle darf nur darauf hinausgehen, ob sich der Richter mit dem Gesetz als dem allgemeinen Volkswillen identifiziere, und die kann immer nur in die Hand solcher gelegt sein, die selber rechtsverständig und rechtstreu sind.

Ändert sich das politische Staatsbild, so kommt es für die Frage, ob die bisherigen Richter im Amte verbleiben und in ihm zu belassen sind, lediglich darauf an, ob sie im Amte dem neuen Recht dienen wollen und können; wohin sie ihr politisches Glaubensbekenntnis als Menschen zieht, ist gleichgültig. Stellen sie sich der neuen Ordnung zur Verfügung, so braucht dies so wenig Gesinnungslosigkeit zu sein, daß vielmehr in aller Regel es sich um die Betrachtung der Erdendinge von einer höheren Warte aus, um das Bewußtsein handeln wird, daß auch eine inhaltlich mißfällige, ja widerwärtige Ordnung besser ist als gar keine.

2. Die Forderung, daß die Richterstellen den Frauen eröffnet werden sollen, läßt sich (unbeschadet der durchaus zu trennenden Frage, ob Frauen zum Rechtsanwaltsberuf und zu sonstigen nichtrichterlichen Funktionen zuzulassen seien) jedenfalls für die Strafrechtspflege nicht verteidigen. Der Strafrichter muß imstande sein, seine Sympathien mit dem Angeklagten und seine Antipathien gegen ihn völlig auszuschalten; eine aus persönlicher Sympathie oder Antipathie geborene Strafjustiz würde schwere Erschütterungen im Gefolge haben um so mehr, als jene Gefühle häufig sehr individuell, sehr zeitweilig und unberechenbar sind. Unzweifelhaft ist aber die weibliche Psyche viel weniger als die männliche imstande, in einer konkreten Angelegenheit ein Urteil zu fällen, das von Liebe und Haß unbeeinflußt ist. Die Frau ist die geborene Partei.

3. Für die Besetzung der Gerichte darf als Normaltypus die Dreimännerbank gelten. Ein Einheitstypus aber, bei dem es nur lauter gleichbesetzte und einander gleichgeordnete Gerichte gäbe, würde der verschiedenen Bedeutung und Schwierigkeit der Strafsachen und der Erforderlichkeit eines Rechtsmittelzuges nicht oder nicht völlig gerecht werden. Dagegen ist die Heraushebung besonderer Rechtsschutzstellen aus der ordentlichen Gerichtsbarkeit so, daß gewisse Gruppen von Strafsachen in einer organisch nicht verbundenen „Sondergerichtsbarkeit" erledigt werden, immer besonderer Begründung bedürftig. In dieser Beziehung sind namentlich die sog. außerordentlichen Stand- und Kriegsgerichte, die da, wo der sog. Belagerungszustand wegen Kriegs- oder innerer Unruhen verhängt ist, die ordentlichen Gerichte in gewissem Umfange ablösen, durch innere Erwägungen nicht gerechtfertigt; die von ihnen erwartete Schleunigkeit der Prozedur

kann auch innerhalb der ordentlichen Gerichtsbarkeit durchgeführt werden; die von ihnen erwartete Strenge der Beurteilung ist zu mißbilligen, soweit sie nicht als eine durch das Gesetz gedeckte gedacht ist, und ist, soweit sie de lege ferenda berechtigt erscheint, durch das materielle Strafrecht zu gewährleisten; der Gedanke, daß die Vorstellung, man werde vor eine außerordentliches Stand- oder Kriegsgericht gestellt werden, besonders unheimlich sei und daher von der Verübung strafbarer Handlungen abschrecken werde, ist, solange die Balagerungszustandgerichte wie alle anderen auch nur „Recht“sprechen und nicht Gewalt üben dürfen, verfehlt. Entsprechendes gilt auch für Wuchergerichte u. dgl.

Sehr unpraktisch dabei ist auch eine Regelung, bei der die Sondergerichte bloß versuchen sollen, den Fall zu erledigen, diesen aber, wenn sich gewisse Bedenken einstellen, doch noch auf die ordentliche Gerichtsbarkeit hinüberzuschieben haben. Sie bringt Zeit- und Kräftevergeudung mit sich. So sehr es im prozeßökonomischen Sinne zu billigen ist, wenn zunächst einmal probiert wird, ob nicht auf einfacherem Wege zum Ziele zu kommen ist, so ist doch dieser Gedanke nutzbringend nur innerhalb der ordentlichen Gerichtsbarkeit zu verwirklichen.

Anders steht es mit den Militärgerichten. Für sie spricht vornehmlich der Grund, daß die aus dem militärischen Leben erwachsenen Strafsachen regelmäßig nach der tatsächlichen, oft aber auch nach der rechtlichen Seite besser von militärischen „Spezialisten“ beurteilt werden können, sowie der andere, daß die Erledigung dieser Strafsachen durchschnittlich eine Störung des geordneten Ganges des militärischen Lebens mit sich bringt, und diese Störungen viel größer sind, wenn die mit dem Heeresverband nicht in Fühlung stehenden ordentlichen Gerichte die Strafsachen zu erledigen haben. Die Idee der „Gleichheit aller vor dem Gesetz“ kann demgegenüber nicht durchschlagen, sofern nur die Gerechtigkeitsgarantien hüben und drüben gleich groß sind.

II. Das Rechtsschutzverfahren.

1. Die Befugnis zur Auslösung der Strafgerichtsbarkeit versagt das geltende deutsche Recht grundsätzlich dem Einzelnen; nur der Staat befindet grundsätzlich darüber, ob ein Strafprozeß stattfinden soll: Offizialprinzip, nicht Privat- oder — wie in England — Popularklage. Mit Recht, denn einmal gefährdet die Überlassung der Initiative an Private das Gesamtheitsinteresse, weil dabei zahlreiche Strafsachen aus mehr oder minder zufälligen Gründen — Fehlen des Interesses der Einzelnen, Furcht vor Terror, Scheu vor Kosten und Mühe — auf sich beruhen bleiben, sodann belastet sie die Privaten mit einer Tätigkeit, die dem Gesamtwohl dient, und schließlich belastet sie die Gerichte mit unbegründeten Klagen, die nur der Rachsucht oder der Übereilung entspringen oder die nur als Mittel dafür dienen sollen, den Strafprozeß als reines Ehrenschutzverfahren zu mißbrauchen. (Nur ausnahmsweise, bei bestimmten Deliktsarten, insonderheit Beleidigung, mag der Gedanke durchschlagen, daß es konkrete Fälle gibt, in denen die Gesamtheit an der Betreibung der Verfolgung nicht stark genug interessiert ist, so daß folgeweise — wie es das geltende Recht tut — dem einzelnen Interessenten bei derartigen Delikten ein Privatklagerecht verliehen wird.) Ist aber der Staat souverän in der Entschließung darüber, ob es zu einem Strafprozeß kommen soll, so ist die Forderung zu stellen, daß das Staatsorgan, das den Rechtsschutz für den Staat begehrt, nicht identisch ist mit demjenigen Staatsorgan, das darüber zu befinden hat, ob der Rechtsschutz dem Staate oder dem Beschuldigten zu gewähren ist; daher nicht Inquisitionsprozeß — Verfolgung von richterlichen Amts wegen — sondern Organisation einer Staatsanwaltschaft **als staatlichen Klageorgans.**

Die neuerdings gelegentlich erhobene Forderung der Wiederabschaffung der Staatsanwaltschaft ist geradezu bizarr: erhoben im Namen der Freiheit des Individuums führt sie notwendig in reaktionärster Weise zu einer Gefährdung der richterlichen Unparteilichkeit, indem sie die nun einmal nicht ausrottbaren staatsanwaltschaftlichen Funktionen zu Bestandteilen der Richteraufgabe macht. Auch wenn die Meinung die ist, daß in derselben Sache immer ein anderer Richter als der, der das Verfahren eingeleitet und betrieben hat, zu entscheiden habe, so daß der Richter im Rahmen seines Amtes abwechselnd Verfolgungs- und Entscheidungsfunktionen auszuüben hätte (wie nach der Reichsmilitär-Gerichtsordnung vom 1. Dezember 1898), bleibt die Durchwachsung der verschiedenartigen Funktionen wenigstens theoretisch bedenklich, und erscheint

die Behördentrennung als das Folgerichtigere. Betraut man aber eine besondere richterliche Behörde mit den Verfolgungsfunktionen, so ist damit die Staatsanwaltschaft nicht „abgeschafft“, sondern nur der Name „Staatsanwaltschaft“ vermieden. Das allerdings ist eine berechtigte Forderung, daß die Staatsanwaltschaft ihre Tätigkeit im richterlichen Geiste übe, und daß alle gesetzlichen Vorkehrungen dafür getroffen sind, ihr dies zu ermöglichen und zur Pflicht zu machen. Bleibt doch der Zweck der Einrichtung einer Staatsanwaltschaft der gleiche, wie der der Einrichtung von Gerichten: die Strafrechtsbewährung. Ein „Parteiprozeß“ in dem Verstande, daß die Aufgabe der Staatsanwaltschaft auf Sammlung und Geltendmachung lediglich des tatsächlichen und rechtlichen Belastungsmaterials beschränkt bliebe, würde ein Zerrbild ergeben, die Ermittlung der Wahrheit gefährden, gänzlich unökonomisch sein, das staatsanwaltschaftliche Amt diskreditieren, überdies das Forum geradezu mit Notwendigkeit zu einer Stätte häßlichsten Parteikampfes machen. Nutzen hätte davon nicht die Gesamtheit, die vielmehr daran interessiert ist, daß keine Märtyrer einseitigen Klageeifers der Behörden geschaffen werden, und nicht der Beschuldigte.

Soll der Staatsanwalt freilich am selben Strange ziehen, wie der Richter, soll er ein den Fall vorprüfender und mitprüfender Anwalt des Rechts sein, so muß sein Wirken unter das Legalitätsprinzip gestellt sein, d. h. es darf ihm nicht freistehen, sein Einschreiten da, wo es nach dem Gesetz am Platze ist, aus Opportunitätsgründen zu unterlassen. Wohl mögen Zweckmäßigkeitserwägungen ausnahmsweise eine nur fakultative Strafjustizübung rechtfertigen. Aber einmal ist der Umkreis dieser Ausnahmefälle genauer Festlegung bedürftig. Und sodann ist dabei das Problem sachgemäßer Weise dahin zu stellen: inwieweit der entscheidende Richter trotz des Gegebenseins der gesetzlichen Verurteilungsvoraussetzungen von Verurteilung und den auf sie hinzielenden Betätigungen solle Abstand nehmen können. Im gleichen Umfang mag dann auch der Staatsanwalt freie Hand haben.

Aus dem gleichen Grundgedanken ist es aber nicht wohlgetan, die Staatsanwaltschaft an die Anweisungen der Vorgesetzten zu binden und ihr die Garantien der richterlichen Unabhängigkeit (Unabsetzbarkeit usw.) zu versagen. Man sagt, daß diese Stellung der Staatsanwaltschaft für die Regierung unentbehrlich sei, weil diese auf die Strafverfolgung müsse Einfluß üben können. Diese Beeinflussung von seiten der Regierung kann aber nur auf zweierlei hinaus wollen: Entweder es soll ein juristisch nicht begründeter Strafprozeß heraufbeschworen oder ein juristisch begründeter Strafprozeß unterdrückt werden. Daß derartige Tendenzprozesse bzw. Tendenzunterdrückung von Prozessen für das Gemeinwohl schädlich sind, Erbitterung erzeugen und demoralisierend wirken, lehrt die Geschichte; aber auch die Regierung selbst kompromittiert sich durch solches Vorgehen im augenfälliger Weise mindestens dann, wenn es sich um grundlose Anklagen handelt, die von den Gerichten mit Freisprechung beantwortet werden. Oder aber der Einfluß der Regierung ist so gemeint, daß diese vor juristischen Skrupeln und Irrtümern des mit der Sache befaßten Staatsanwalts sichergestellt wird. Dann ist es selbstverständlich erwünscht, wenn die Regierung, mag sie auch von politischen Motiven geleitet sein, Remedur schaffen kann. Zu diesem Behufe ist es aber nicht erforderlich, den Untergebenen durch Anweisungen oder Verkümmerung der unabhängigen Stellung die Hände zu binden. Es würde vielmehr die gesetzliche Bestimmung genügen, daß jede staatsanwaltschaftliche Entschließung von vorgesetzter Stelle aus außer Kraft gesetzt werden, und die weitere Bearbeitung der Sache einem anderen Beamten übertragen werden kann (was in der Hauptsache schon jetzt Rechtens ist). Einer richterlichen Staatsanwaltschaft können dann unbedenklich auch Zwangsanordnungen über Haft, Beschlagnahme usw. anvertraut werden, vorbehaltlich der Beschwerde an das Gericht. Ihrer Anklage wäre die Wirkung zu verleihen, daß die Sache bei dem erkennenden Gericht anhängig wird, vorbehaltlich einer auf Einsprache des Angeklagten hin, aber auch nur auf solche Einsprache hin erfolgenden Zurückweisung der Anklage durch ein anderes Gericht als das für das Hauptverfahren zuständige. Das gleiche Gericht würde umgekehrt im Falle der staatsanwaltschaftlichen Klagablehnung auf Anrufen eines Interessenten zu entscheiden haben, ob nicht die Staatsanwaltschaft klagend vorzugehen habe (Klageprüfungsverfahren des deutschen Rechts, besser als die subsidiäre Privatklage).

Unbeschadet der Ausgestaltung der Staatsanwaltschaft zu einer richterlichen Behörde läßt sich dem weiteren, sehr berechtigten Wunsche genügen, daß sie in enge organische und diensträumliche Verbindung mit der Polizei gesetzt werde. Solches Zusammenarbeiten gewährleistet einen tieferen und umfassenderen Einblick in das Verbrechertum und dient zugleich der Beschleunigung.

2. Für die Stellung des Beschuldigten ist heute anerkannt, daß sie als die eines verteidigungsberechtigten Subjekts, nicht als die eines Inquisitionsobjekts auszuprägen ist. Keine Aussage-, geschweige denn Geständnispflicht. Gewährleistung voller Selbstverteidigung wie einer Verbeistandung durch Verteidiger. Diskutabel der Vorschlag, eine der Staatsanwaltschaft korrespondierende staatsamtliche Verteidigerschaft einzurichten. Im Verfahren gegen Minderjährige sollte der gesetzliche Vertreter von allen Terminen, zu denen der Beschuldigte geladen wird, Nachricht erhalten, und es sollte ihm ohne weiteres die Stellung eines Verteidigers gewährt sein. Daß die Staatsanwaltschaft und das Gericht von Amts wegen alle Schutzgesichtspunkte für den Beschuldigten mit zu berücksichtigen haben, versteht sich von selbst. Eine Übertreibung ist es aber, wenn ein Gesetz zum Schutze eines Beschuldigten künstlich in das Verfahren Hemmungen hineinlegt, die dieser gar nicht begehrt, wenn z. B. jede Anklage einer Prüfung, ob das Hauptverfahren zu eröffnen sei, unterstellt wird (statt daß es auf Einsprache des Angeschuldigten gegen die Anklage ankäme), wenn Haftbefehle durch mündliche Verhandlung unterbaut werden u. dgl. Über das wahre Interesse des Beschuldigten geht es auch hinaus, wenn zu seinem Schutze die Unzurücknehmbarkeit der Klage angeordnet wird (statt daß es auf seine Zustimmung zur Zurücknahme ankäme).

Auch muß der Schutz des Individuums gegen Prozeßbehelligung da seine Grenze finden, wo er durchschnittlich oder überwiegend auf eine die Strafjustiz schwächende oder lahmlegende Begünstigung der schlauen und geriebenen wahrhaft Schuldigen hinauslaufen würde. Wenn eine Gesetzgebung die Kollusionshaft verbietet oder sie erst erlaubt, nachdem schon Kollusion geübt oder unternommen ist; wenn verboten wird, dem Beschuldigten Vorhaltungen zu machen, seine früheren gerichtlichen oder außergerichtlichen Geständnisse ans Licht zu ziehen u. dgl., so sind dies Sentimentalitäten im Stil der Wertherzeit, aber keine Strafrechtsbewährung mehr.

3. Die Einrichtung des Vorverfahrens ist heute in besonders hohem Maße strittig. Das Ziel der Entwicklung muß sein, das Vorverfahren als reines Selbstinformationsverfahren der Staatsanwaltschaft, als staatsanwaltschaftliche Voruntersuchung auszuprägen (dadurch auch Verminderung des Schreibwerks!), derart, daß das erkennende Gericht die Vorverfahrensakten nicht in die Hand bekommt. Dem Bedürfnis sachgemäßer Leitung der Hauptverhandlung wäre dann am besten dadurch zu genügen, daß die Staatsanwaltschaft veranlaßt würde, ihre Anklageschrift in ähnlicher Weise, wie eine zivilprozessuale Klageschrift, also mit detaillierten Tatsachenanführungen unter Bezugnahme auf Beweismittel abzufassen; evtl. so, daß der Vorsitzende die Vorverfahrensakten erhielte, aber an der Urteilsfällung nicht teilnähme.

4. Von den zahlreichen Problemen auf dem Gebiete des Beweisrechts interessiert hier namentlich die Frage nach den Beweisverboten: Verbot des Hineinleuchtens in das Privatleben von Zeugen, Zeugnisverweigerungsrechte von Abgeordneten, Redakteuren, Beamten, Schutz der Behörden und Parlamente vor Aufdeckung gewisser Tatsachen. Für die Würdigung dieser Fragen wird zunächst die Feststellung maßgebend sein, daß, wenn Tatsachen infolge solchen Beweisverbots zweifelhaft bleiben, nach dem heute feststehenden Grundsatz „in dubio pro reo" eine dem Beschuldigten günstige Entscheidung zu erfolgen hat, alle diese Beweisverbote also das Staatsinteresse, das für den Strafprozeß charakteristisch ist, zu schädigen vermögen. Es wird also stets darauf ankommen, ob diese Schädigung lieber in den Kauf genommen werden soll, als eine Verletzung der entgegenstehenden Privat- und Staatsinteressen. Offenbar sollte bei solcher Abwägung die Schwere der betreffenden Strafsache ein gewichtiges Wort mitsprechen.

Für die Bestimmung des Umfangs der Beweisaufnahme in der Hauptverhandlung ist eine Freigabe richterlichen Ermessens gerade so verfehlt wie eine formalistische Bindung. Es kann einzig darauf ankommen, daß ein bestimmtes Beweisthema ersichtlich ist, daß dieses für die Entscheidung erheblich ist, daß es nicht schon streitlos feststeht, daß das Beweismittel rechtlich und

tatsächlich benutzbar ist, und daß der Beweisakt nicht gesetzlich verboten ist. Wo diesen Erfordernissen genügt ist, muß das Gericht zur Beweiserhebung verpflichtet sein, auch ohne Beweisantrag und wenn die Beweismittel nicht zur Stelle sind oder nicht formgerecht beigezogen sind. Jenseits des bezeichneten Kreises liegende Beweiserhebungen haben dagegen zu unterbleiben, auch wenn sie beantragt werden oder die Beweismittel zu sofortiger Benutzung auf Grund gerechter Beiziehung bereitstehen.

5. Die erste Instanz zugleich zur letzten zu machen, also jedes Rechtsmittel zu verweigern. ist ein Mißgriff. Er steigert sich zur Gewalttat, wenn die Rechtsmittelversagung einem im summarischen Verfahren gesprochenem Urteil zugute kommt.

Jedes Rechtsmittel ist beiden Parteien zur Verfügung zu stellen; die Staatsanwaltschaft von der Anfechtungsmöglichkeit ausschließen, würde eine empfindliche Beeinträchtigung der Allgemeininteressen bedeuten.

Gegen jedes Urteil sollte Berufung zulässig sein, aber geknüpft an das Erfordernis einer genauen Begründung.

Bei der Revision hätte der Gesichtspunkt der Rechtsprechungseinheit in den Hintergrund zu treten. Er entstammt dem Zivilprozeßrecht, wo er gute Berechtigung hat, weil sich der Rechtsgeschäftsverkehr nach der zu erwartenden Rechtsprechung einrichtet. Für das Strafrecht ist dagegen eine ungleichmäßige Rechtsprechung, bei der wenigstens ein Teil der Fälle gerecht entschieden ist, besser als eine gleichmäßig ungerechte Rechtsprechung. Und auf die Strafrechtsprechung pflegt sich der „Verbrechensverkehr“ höchstens in dem Sinne einzulassen, daß fragwürdige Persönlichkeiten erspähen, wie man ungestraft Unerlaubtes tun kann. Deshalb ist das System der bindenden Plenarentscheidungen nicht weiter auszubauen, sondern abzubauen.

6. Das Strafbefehlsverfahren hat sich im allseitigem Interesse wohlbewährt. Es ist noch weiterer Vereinfachung in dem Sinne zugänglich, daß der Strafbefehlserlaß der Staatsanwaltschaft übertragen wird.

B. Politik der Praxis.

Soll die Strafprozeßgesetzgebung auch darauf bedacht sein, das Dürfen und Müssen der Staatsorgane tunlichst exakt zu umreißen, so bleiben doch zahlreiche Sachlagen übrig, für die das nicht möglich ist, wie auch die Art und Weise des behördlichen Handelns in weitem Umfange höchstens durch eine kautschukartige Formel (etwa, wie in den Beamtengesetzen „achtungswürdiges Verhalten“) umschrieben werden kann. Soweit hiernach das Gesetz die exakte Antwort auf die Frage nach Zulässigkeit oder Unzulässigkeit eines Verhaltens bestimmter Art schuldig bleibt oder eine Handlung zur „Ermessenssache“ stempelt, müssen notwendigerweise Werturteile, also Zweckmäßigkeitserwägungen die Direktive für das Handeln abgeben.

Solche nach Tunlichkeit zu objektivierende Zweckmäßigkeitserwägungen müssen im Strafprozeß namentlich dahinführen, daß — im Grunde genommen alles Trivialitäten! — die Behörden leidenschafts- und vorurteilslos verfahren, namentlich nicht vor allem Abschluß der Beweisaufnahme einen Beschuldigten als Schuldigen, einen Zeugen als unglaubwürdig behandeln; daß Parteipolitik- und Klassenjustiz keinen Eingang in den Gerichtssaal finden, daß jedermann ohne Ansehen des Standes, der politischen Parteistellung und seiner sozialen Stellung gleich höflich und seinem Alter, seinen Gesundheitsverhältnissen usw. entsprechend, aber auch ohne privilegierende Auszeichnung behandelt wird; daß der Individualität des Falles sorgfältigste Aufmerksamkeit geschenkt wird, daß auch der leiseste Schein der Unaufmerksamkeit, der Überhastung oder Ungründlichkeit vermieden wird[1]) usw.

Für die Haltung der Staatsanwaltschaft ist namentlich eins zu betonen: Sie hat gegenüber den Strafanträgen wegen übler Nachrede (oder Verleumdung) die größte Zurückhaltung auch dann

[1]) Es ist zu mißbilligen, daß sich ein Richter während der Verhandlung anderweit, etwa mit Lesen von Akten, beschäftigt. Zu widerraten auch die flüsternde oder auf konkludente Verständigung durch Kopfnicken usw. beschränkte Beratung des Kollegiums im Sitzungssaal. Geradezu peinlich und erbitternd wirkt es, wenn diese „Beratung“ nur einen Augenblick währt, und nur in einem Austauschen von Blicken besteht. Wer wollte es hier dem Unbeteiligten verargen, wenn er vor Eintritt in die Verhandlung abgekartetes Spiel wittert!

zu üben, wenn jene von sozial Höhergestellten oder amtlichen Stellen ausgehen. Hat jemand, etwa in einer Zeitung, gegen einen Privaten oder Beamten einen Vorwurf inkorrekten Verhaltens erhoben, so muß die erste Aufgabe die sein, der Richtigkeit dieser Anschuldigung auf den Grund zu gehen und gegebenenfalls eine umfassende Strafverfolgung in dieser Richtung eintreten zu lassen. Es ist verkehrt, den Spieß umzukehren und gegen den, der den betreffenden Vorwurf erhoben hat, sogleich auf Grund mehr oder weniger oberflächlicher Erhebungen die Beleidigungsklage zu erheben. Das Fiasko, das solche Beleidigungsklagen häufig erleben, wie manche Vorkommnisse der letzten Zeit zeigen, ist für das Ansehen der Behörde ebenso abträglich, wie es unbillig und zweckwidrig ist, denjenigen ans Messer zu liefern, der ein Geschwür aufgedeckt hat, statt an das Geschwür selbst zu rühren!

Endlich ist aber auch Behörden aller Art außerhalb staatsanwaltschaftlicher und richterlicher Funktionen vielfältige rechtliche Möglichkeit gegeben, durch Ermessensentscheidungen fördernd oder hemmend auf den Strafrechtsschutz einzuwirken. Sie sind nicht selten vor die Frage gestellt, ob sie einem zugehörigen Beamten die Zeugenaussage, die Tätigkeit als Sachverständiger ermöglichen, ob sie Benutzung ihrer Akten zu Prozeßzwecken gestatten sollen, ohne daß dabei die Entschließung durchweg durch feste gesetzliche Direktiven geregelt wäre. In derartigen Sachlagen liegt — psychologisch sehr begreiflich — für die Behörde die Versuchung nahe, ihr spezifisch behördliches Interesse maßgebend sein zu lassen, z. B. Zeugenaussagen durch Beamte und Akteneinsicht deshalb zu verhindern, weil anderenfalls Fehlgriffe von Beamten ans Tageslicht treten würden. Es bedarf keiner Ausführung, daß solche Praxis ebenso bureaukratisch engherzig ist, wie sie dem Gesamtwohl abträglich sein muß, und daß speziell das Amtsgeheimnis nicht Selbstzweck sein darf. Das behördliche Interesse ist hier wie immer als ein nur abgeleitetes zu werten. Auch hier muß sich die Entschließung auf die Höhe der Staatskunst überhaupt erheben: **salus rei publicae suprema lex.**

---

23. Abschnitt.

Strafrechtsreform.

Von Geh. Justizrat Dr. **Franz von Liszt †,**
o. Professor der Rechte an der Universität Berlin.

Für die 3. Aufl. des Handbuches bearbeitet von Geh. Justizrat Dr. **Berthold Freudenthal,**
o. Professor der Rechte an der Universität Frankfurt a. M.

Literatur:

Eine Übersicht über die allmähliche Entwicklung der Reformideen geben die fast dreißig Jahre umfassenden Abhandlungen in v. Liszt, Strafrechtliche Aufsätze und Reden, zwei Bände, 1905. Vgl. dazu die Mitteilungen der Internationalen Kriminalistischen Vereinigung seit 1889; ferner Goldschmidt, „Strafen" in der Vergleichenden Darstellung des deutschen und ausländischen Strafrechts, Allgemeiner Teil IV, S. 81—470. v. Liszt, Lehrbuch des Strafrechts, 21. u. 22. Aufl. 1919, §§ 13, 15, 16, 17 (mit Literatur). Lenz, Die anglo-amerikanische Reformbewegung im Strafrecht 1908. — Für die Vorgeschichte der Bewegung: Wahlberg, Das Prinzip der Individualisierung in der Strafrechtspflege 1869 (dazu Tschubinsky in der Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft XXIII, S. 64). Mittelstädt, Gegen die Freiheitsstrafen 1879. Kräpelin, Die Abschaffung des Strafmaßes 1880. — Im Einzelnen: v. Liszt, „Bedingte Verurteilung und bedingte Begnadigung" in der Vergleichenden Darstellung des deutschen und ausländischen Strafrechts, Allgemeiner Teil III, S. 1—91. v. Lilienthal, „Jugendliches Alter" ebenda V, S. 103—161. Kahl, „Geminderte Zurechnungsfähigkeit" ebenda I, S. 1—78. Aschaffenburg, „Geisteskranke und Gewohnheitsverbrecher" ebenda I, S. 79—133, und „Das Verbrechen und seine Bekämpfung", 2. Aufl. 1906. Mittermaier, „Unverbesserliche Verbrecher" ebenda III, S. 321—372. Freudenthal, „Unbestimmte Verurteilung" ebenda III, S. 245—320, und „Gefängnisrecht" in v. Holtzendorff-Kohlers Enzykl. d. Rechtsw., 7. Aufl., Bd. 5 (1914), S. 75—113. — Goldschmidt, Zur Reform

des Strafprozesses 1919. Heinemann, Die Reform des deutschen Strafrechts 1919. — Vorentwurf zu einem deutschen Strafgesetzbuch mit Begründung 1909. Dazu: Aschrott und v. Liszt, Die Reform des Strafgesetzbuchs, 2 Bände 1910. Regierungsentwurf zu einem österreichischen Strafgesetzbuch mit erläuternden Bemerkungen 1912. Regierungsentwurf zu einem schweizerischen Strafgesetzbuch 1918. Gegenentwurf zum Vorentwurf eines deutschen Strafgesetzbuches, aufgestellt von Kahl, v. Lilienthal, v. Liszt, Goldschmidt mit Begründung 1911. Ebermayer, Der Entwurf eines deutschen Strafgesetzbuches. Nach den Beschlüssen der Strafrechtskommission 1914. — Für die (freilich weit abweichenden) Ansichten der klassischen Schule vgl. die von v. Birkmeyer und Nagler herausgegebenen „Kritischen Beiträge zur Strafrechtsreform" 1908 f.

I. Rechtsstaat und Verwaltungsstaat.

Die Strafgesetzgebung des beginnenden neunzehnten Jahrhunderts weist zwei große Schöpfungen auf, die den folgenden Jahrzehnten die Bahn gewiesen haben: Den aus dem Ringen der französischen Revolution hervorgegangenen Napoleon'schen code pénal von 1810 und das bayerische Strafgesetzbuch von 1813, das weit über die Grenzen der deutschen Staaten hinaus Feuerbachs gesetzgeberischer Meisterschaft vorbildliche Bedeutung sicherte. Was weiter kam, war die Arbeit mehr oder weniger glücklicher Epigonen, die bald dort bald da den Anschluß suchten. In Preußen siegte mit dem Strafgesetzbuch von 1851 der französische Geist über den deutschen. Und als im Jahre 1868 der damalige Geheime Oberjustizrat und spätere Justizminister Dr. Friedberg, der mit der Aufstellung des ersten Entwurfs eines Strafgesetzbuchs für den Norddeutschen Bund beauftragt war, seinen Vorschlägen das preußische Strafgesetzbuch zugrundelegte, da war es entschieden, daß auch das neue Deutsche Reich die von Napoleon I. dem Gesetzgeber vorgezeichneten Richtlinien nicht verlassen werde.

Unser Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich vom 15. Mai 1871 war an dem Tage völlig veraltet, als es ins Leben trat. Und mit jedem neuen Jahre mußte sich dem Rechtsbewußtsein des Deutschen Volkes deutlicher die Überzeugung aufdrängen, daß eine gründliche Umgestaltung notwendig sei, um die Strafgesetzgebung mit unseren deutschen rechtlich-sittlichen Anschauungen und mit den Bedürfnissen unseres heutigen Rechtslebens in Einklang zu bringen.

Den Gesetzbüchern aus dem Ende des achtzehnten und dem Anfang des neunzehnten Jahrhunderts war die große Aufgabe zugefallen, die geschichtlichen Ideen der Aufklärungszeit durchzuführen und auf den Trümmern des gemeinen Strafrechts ein neues System aufzubauen. Politisch bedeuteten sie die Ersetzung des absolutistischen Polizeistaates durch die konstitutionelle, von dem beherrschenden Einfluß kirchlich-religiöser Ideen befreite Monarchie. Daher das für diese Periode kennzeichnende Streben, die Freiheit des Staatsbürgers gegen die Willkür des beamteten Strafrichters zu schützen. Sorgfältig wurden die Tatbestände voneinander abgegrenzt, an die die strafrechtliche Reaktion des Staats anknüpfen sollte; sorgfältig die Strafrahmen festgelegt, innerhalb deren diese Reaktion sich bewegen durfte. Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege: Das ist der Grundgedanke des Rechtsstaates, übertragen auf das Gebiet des Strafrechts.

Dieser Grundgedanke wird nicht wieder verlorengehen, so lange der Rechtsstaat besteht. Es ist die Aufgabe des modernen Staates, ihn zielbewußt durchzuführen und die zahlreichen, noch vorhandenen Überbleibsel des alten polizeistaatlichen Systems abzustoßen. Aber seine Aufgabe wird durch diese eine Forderung nicht erschöpft. Der Rechtsstaat der Gegenwart ist zugleich Kulturstaat und als solcher Verwaltungsstaat. Auf der festen Grundlage und innerhalb der Schranken des Rechts verwaltet, schützt und mehrt er die Kulturgüter des Volkes.

Damit hat sich aber die Auffassung von den Aufgaben des Strafrechts geändert. Nach wie vor soll das Strafgesetzbuch die magna charta des Verbrechers sein; aber innerhalb der so der Staatsgewalt gesteckten Grenzen fällt der Strafe die weitere Aufgabe zu, die Kulturgüter des Volkes, wie sie durch die Rechtsordnung anerkannt sind, gegen die Angriffe des Verbrechers zu schützen. Das vielgebrauchte Schlagwort „Bekämpfung des Verbrechens" bringt diesen Gedanken zum scharfen Ausdruck. Es proklamiert den Bruch mit dem Prinzip des „laissez faire, laissez aller", das die ältere konstitutionelle Theorie auf allen Lebensgebieten der menschlichen Gesellschaft, auch auf dem der Strafgesetzgebung, beherrschte.

In diesem Zusammenhang erklärt und rechtfertigt sich die geänderte Problemstellung; in ihm gewinnt aber auch der Kampf der strafrechtlichen Schulen, der heute bereits die unmittelbare Bedeutung eingebüßt hat, seine geschichtliche Stellung: Es ist der Kampf zwischen den Vertretern des altliberalen „Nichts- als -Rechtsstaates" und den Vorkämpfern des von sozialpolitischen Forderungen erfüllten und bewegten Verwaltungsstaates.

Das Problem, das dem Strafgesetzgeber gestellt wird, erschöpft sich nicht mehr in der sorgfältigen Parallelisierung von Verbrechen und Strafe. Zwei neue, untereinander auf das engste zusammenhängende Aufgaben treten hinzu. Erfolgreicher Kampf gegen das Verbrechen setzt zunächst die Kenntnis der Ursachen voraus, aus denen das Verbrechen erwächst; er verlangt aber weiter, daß die Mittel zur Bekämpfung des Verbrechens diesem ihrem Zweck entsprechend ausgestaltet werden, um das Verbrechen in seinen Wurzeln zu treffen. So entsteht die Forderung nach zwei neuen Wissenschaften, die neben und über dem Strafrecht stehen und dem Gesetzgeber das unentbehrliche Rüstzeug liefern sollen: Kriminalätiologie und Kriminalpolitik.

II. Der Kampf um die Reform der Strafgesetzgebung.

Die beiden Betrachtungsweisen, die kausale Betrachtung des Verbrechens wie die teleologische Betrachtung der Strafe, finden sich bereits bei den Schriftstellern der Aufklärungszeit. Statt aller anderen sei auf Montesquieus „Geist der Gesetze" (1748) hingewiesen. Wissenschaftlich befestigte Ergebnisse konnten jene Erörterungen jedoch nicht zutage fördern, da es dem achtzehnten Jahrhundert an den auch hier unentbehrlichen sicheren Methoden fehlte. Diese hat erst das neunzehnte Jahrhundert geschaffen. Zuerst durch die Anwendung der systematischen Massenbeobachtung auf das Gebiet der Kriminalität, also durch die Schaffung einer zuverlässigen Kriminalstatistik. Ihre Entwicklung wird durch die Namen Quetelet († 1874), Alexander von Oettingen († 1905) und Georg von Mayr (Professor in München) gekennzeichnet. Dann aber durch die naturwissenschaftliche Untersuchung des einzelnen Verbrechers, also durch Ausbildung einer Kriminalanthropologie. Diese knüpft, wenn wir von zahlreichen deutschen und außerdeutschen Vorläufern absehen, insbesondere an den Namen Lombrosos († 1909) an, dessen Hauptwerk, der „uomo delinquente", in den siebziger Jahren der Öffentlichkeit übergeben wurde. Durch die Zusammenfassung dieser beiden gleich wichtigen Zweige der Kriminalätiologie, wie sie zuerst in der neueren deutschen Strafrechtswissenschaft vollzogen worden ist, wurde erst die Aufstellung eines Systems der Kriminalpolitik möglich gemacht. Für diese ergab sich von allem Anfang an nach zwei Richtungen hin eine wesentlich veränderte Auffassung der Strafe. Einmal drängte sich unabweislich die Erkenntnis auf, daß die letzten Wurzeln des Verbrechens, mögen sie in den gesellschaftlichen Verhältnissen, mögen sie in der körperlich-geistigen Eigenart des Verbrechers überwiegend liegen, durch die Strafe überhaupt nicht getroffen werden, daß mithin die Strafe nicht das einzige Mittel zur Bekämpfung des Verbrechens, sondern nur eines dieser Mittel, und lange nicht das wichtigste ist. Dann aber machte sich die Forderung geltend, daß die Strafe, wie sie im geltenden Recht angedroht und vollstreckt wird, einer durchgehenden Umgestaltung bedürfe, wenn sie ihren Zweck, der Bekämpfung des Verbrechens auf dem ihr auch für die Zukunft eigenen Gebiete zu dienen, auch wirklich erreichen wolle.

Die deutsche Wissenschaft ist stets bereit gewesen, die Anregungen dankbar anzuerkennen, die sie durch außerdeutsche Forscher empfangen hat. Sie hat aber auch das Recht wie die Pflicht, die ihr gebührenden Verdienste für sich in Anspruch zu nehmen. Es ist eine Entstellung geschichtlich feststehender Tatsachen, wenn die deutsche Reformbewegung auf den Einfluß der Italiener zurückgeführt worden ist. Es sei hier ganz davon abgesehen, daß die italienischen Kriminalanthropologen, mit ihnen auch der erst seit den achtziger Jahren literarisch tätige Enrico Ferri, anfänglich einseitig den individuellen Faktor des Verbrechens in den Vordergrund gestellt und erst allmählich dem gesellschaftlichen Faktor die volle Gleichberechtigung zugestanden haben. Entscheidend ist vielmehr, daß, lang ehe in Italien die kriminalanthropologische Richtung entstanden war, deutsche Schriftsteller die Grundlage für das System der Kriminalpolitik gelegt hatten. Genannt seien an dieser Stelle nur Franz von Holtzendorff († 1889) und der (1901 ver-

storbene) Wiener Professor Wilhelm Wahlberg, dessen Hauptwerk schon im Jahre 1869 erschienen ist. An Wahlbergs Unterscheidung von Gewohnheits- und Gelegenheitsverbrechern knüpft v. Liszts Einteilung der Verbrecher und damit sein ganzes kriminalpolitisches System an; nicht aber, soviel ihnen auch zu danken ist, an die Lehren Lombrosos oder Ferris. Es sei weiter hingewiesen auf Rudolf v. Ihering († 1892), dessen „Zweck im Recht" (1877) auf gar manchen unter den jüngeren der damaligen Kriminalisten von bestimmendem Einfluß geworden ist.

Der Kampf gegen die bestehende Strafgesetzgebung war in Deutschland bereits 1879 auf der ganzen Linie entbrannt. Der Reichsgerichtsrat Mittelstädt hatte in flammenden Worten das herrschende System angegriffen. Der damals vierundzwanzigjährige Psychiater Kräpelin hatte schon 1880 die Abschaffung des Strafmaßes und damit den Neubau der Kriminalpolitik in rücksichtsloser Folgerichtigkeit gefordert. Ende 1880 wurde von A. Dochow († 1881) und v. Liszt die „Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft" ins Leben gerufen, die schon durch ihren Titel die Notwendigkeit betonte, über die bloß logisch-juristische Betrachtung von Verbrechen und Strafe hinauszukommen. 1882 erschien von Liszts Marburger Programm „Der Zweckgedanke im Strafrecht", das die sofort und unbedingt zu erfüllenden Forderungen in dem Satz zusammenfaßte: „Unschädlichmachung der Unverbesserlichen, Besserung der Besserungsfähigen." Von da an brachte jedes Jahr eine unerwartet rasche Ausbreitung der Reformbewegung; und zwar in Deutschland wie in den übrigen Ländern.

Um alle Freunde der neuen Richtung zu sammeln, wurde von Prins in Brüssel, van Hamel in Amsterdam und v. Liszt die Internationale Kriminalistische Vereinigung (I. K. V.; Union internationale de droit pénal) gegründet, die am 1. Januar 1889 mit 99 Mitgliedern ihre öffentliche Tätigkeit begann. Ihre Grundgedanken sind von v. Liszt in einer Reihe von Abhandlungen, deren erste im neunten Band der Zeitschrift (1889) erschien, klargelegt und in ihren Folgen entwickelt worden (Kitzinger, die I. K. V. 1905)

Von den Landesgruppen der I. K. V. entfaltete besonders die deutsche eine sehr lebhafte Tätigkeit. Im März 1890 fand die erste deutsche Landesversammlung in Halle (Saale) statt. Die Verhandlungen führten zu einem glänzenden Sieg ihrer populärsten Forderung, der „bedingten Verurteilung". Aber schon in den nächsten Wochen und Monaten sollte es sich zeigen, daß mit diesem Sieg der Feldzug noch lange nicht entschieden war. Die Gegner der bedingten Verurteilung meldeten sich, einer nach dem anderen, zum Wort. Darunter auch das preußische Justizministerium mit einer Veröffentlichung im nichtamtlichen Teil des Justiz-Ministerialblattes vom 13. Juni 1890, die zu den interessantesten Urkunden jener heute soweit zurückliegenden Tage gehört.

Es ist hier nicht der Ort, die Einzelheiten dieses an Wechselfällen reichen Kampfes zu schildern. Erst mit dem Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts hatte die Reformbewegung auf der ganzen Linie sich durchgesetzt. Um diese Behauptung zu rechtfertigen, ist es notwendig, den wichtigsten Punkten ihres legislativen Programms eine kurze Betrachtung zu widmen.

III. Die Zielpunkte der Bewegung.

1. Die grundlegende Veränderung in der Auffassung des Strafzweckes, wie sie in den Verhandlungen der I. K. V. und der an diese sich anschließenden Literatur der neunziger Jahre des neunzehnten Jahrhunderts zum Ausdruck kam, trat in der immer entschiedener sich geltendmachenden Forderung nach Einführung der sogenannten bedingten Verurteilung wohl am volkstümlichsten hervor. In all seinen verschiedenen Ausgestaltungen beruht das Institut der bedingten Verurteilung oder des bedingten Straferlasses auf dem Gedanken, daß die Vollstreckung, vielleicht auch schon die Verhängung der Strafe von dem weiteren Verhalten des strafbar gewordenen Täters abhängig gemacht, und dieser durch die Aussicht auf endgültigen Erlaß der Strafe zu rechtgemäßer Lebensführung bestimmt werden soll. In den Gebieten des englisch-amerikanischen Rechts hat dieser Grundgedanke zur Ausbildung des Probationssystems geführt (besonders wichtig die englischen Gesetze von 1887 und 1908): Der Schuldige wird, unter Aussetzung der Verurteilung oder der Vollstreckung, unter die Aufsicht einer vom Richter bezeichneten Person, des „probation officer", gestellt; durch gute Führung wird die weitere Verfolgung ausgeschlossen,

bei schlechter Führung kommt es zur Strafvollstreckung. Auf dem europäischen Kontinent gingen Belgien durch ein Gesetz von 1888 und Frankreich durch die loi Bérenger von 1891 in der Einführung der condamnation conditionnelle voran; Stellung unter Aufsicht (probation) findet nach diesen Gesetzen nicht statt. Heute ist der bedingte Straferlaß in nahezu sämtlichen Kulturstaaten, meist nach dem belgisch-französischen Vorbild, geltendes Recht. In den deutschen Einzelstaaten entschied man sich seit 1895 dafür, statt der bedingten Verurteilung die „bedingte Begnadigung“ auf dem Verordnungswege einzuführen, so daß die Entscheidung über den endgültigen Erlaß oder die Vollstreckung der Strafe scheinbar dem Träger des Begnadigungsrechts, in Wirklichkeit der Staatsanwaltschaft, vorbehalten bleibt. Die für die einheitliche Durchführung der bedingten Begnadigung maßgebenden Grundsätze sind im Bundesrat vereinbart worden und am 1. Januar 1903 ins Leben getreten. Dagegen haben die deutschen Entwürfe die „bedingte Strafaussetzung“, den Forderungen der I. K. V. entsprechend, in die Hand des Gerichtes gelegt.

2. Auf keinem anderen Gebiet hatte sich die Verkehrtheit der „Vergeltungsstrafe“ so unverkennbar allen unbefangenen Beobachtern aufgedrängt, wie auf dem des Jugendstrafrechts. Daher gelang es gerade auf diesem Gebiet sehr bald, für eine Reihe legislativer Vorschläge eine überwiegende Mehrheit zu finden. Die wichtigsten Forderungen gingen dahin, die Altersgrenze der Strafunmündigkeit von dem vollendeten zwölften auf das vierzehnte Lebensjahr hinaufzusetzen, für die Altersklasse vom vierzehnten bis achtzehnten Jahr dem Richter die freie Wahl zwischen Strafe und Erziehungsmaßregeln, dem Strafvollzuge die zur bürgerlichen Besserung erforderliche Zeit durch eine vom Richter kraft Gesetzes nur nach Höchst- und Mindestdauer bestimmte Freiheitsentziehung (sogenannte „unbestimmte Verurteilung“) etwa in der Form einer rechtsstaatlich ausgebauten „Erziehungsnachhaft“ (Freudenthal) zu sichern, die Fürsorgeerziehung auszugestalten, die Aburteilung der Jugendlichen besonderen Jugendgerichten zu übertragen und das Verfahren gegen Jugendliche von dem gegen Erwachsene durch besondere Vorschriften (Ausschluß der Öffentlichkeit usw.) zu unterscheiden. Während in den Vereinigten Staaten die unbestimmte Verurteilung (indeterminate sentences) und Jugendgerichte rasch weite Verbreitung fanden, ging England an eine zusammenfassende Jugendgesetzgebung, die ihren vorläufigen Abschluß in der Children Act von 1908 fand. Aus den übrigen Ländern seien hervorgehoben: Das niederländische Gesetz von 1896, die österreichischen Gesetzentwürfe von 1907 und 1910 und die ungarische Strafgesetznovelle von 1908. Nachdem zunächst im Verwaltungswege seit 1908 Jugendgerichte in Deutschland eingerichtet worden waren (Januar 1908 Jugendgericht in Frankfurt a. M.), sah der Entwurf eines Gerichtsverfassungsgesetzes von 1909 ihre gesetzliche Einführung und der Entwurf einer Strafprozeßordnung ein besonderes Strafverfahren gegen Jugendliche vor und trug dabei den modernen Forderungen im weitesten Umfang Rechnung. Beide Entwürfe aber scheiterten. Das gleiche gilt von dem 1912 dem Reichstag vorgelegten Entwurf eines Sondergesetzes über das Verfahren gegen Jugendliche. Auch der Vorentwurf eines Reichsstrafgesetzbuches und der Kommissionsentwurf von 1913, wie der neueste Entwurf eines Jugendgerichtsgesetzes von 1920 brachten die Erhöhung der unteren Altersgrenze auf vierzehn Jahre und die Berechtigung des Richters, statt oder neben der Strafe auf Erziehungsmaßregeln zu erkennen. Auch hier darf also der Sieg der Reformbewegung als gesichert betrachtet werden.

3. Aber nicht nur darum handelt es sich im Sinne der modernen Auffassung der Strafe, den Verbrecher zu retten, so lange seine Rettung noch möglich ist; nicht nur darum, ihn an die Bedingungen des gesellschaftlichen Zusammenlebens anzupassen, so lange die Anpassungsfähigkeit noch vorhanden ist. Sondern auch darum, die Gesellschaft gegen sogenannte unverbesserliche und gemeingefährliche Verbrecher zu sichern, und zwar durch die nötigenfalls dauernde Ausscheidung der nicht mehr anpassungsfähigen Übeltäter aus der Gesellschaft. Die Durchführung dieses Gedankens verlangt eine tiefgreifende Umgestaltung des geltenden Rechts, vornehmlich nach drei Richtungen hin.

Zunächst drängt sich die Notwendigkeit auf, die wegen wiederholten und schweren Rückfalls gemeingefährlichen Personen ebensolange aus der Gesellschaft zu entfernen, als der Zustand der Gemeingefährlichkeit nicht beseitigt ist; also, wenn nötig, auf Lebenszeit.

Hier hat auf dem europäischen Festlande zuerst Frankreich durch das Gesetz von 1885 über die Relegation neue Bahnen eingeschlagen. Die wiederholt Rückfälligen werden nach verbüßter Strafe nach den französischen Kolonien Guyana und Neukaledonien verschickt. Die Ergebnisse der Relegation werden allerdings von der Mehrzahl der französischen Schriftsteller als wenig befriedigend bezeichnet. Für die Länder des englisch-amerikanischen Rechts ging die Gesetzgebung Australiens gegen habitual criminals voran, nach der die Gewohnheitsverbrecher nach verbüßter Strafe auf unbestimmte Zeit (during His Majesty's pleasure) in „Präventivhaft" genommen werden. Die englische Prevention of Crime Act 1908 sah eine der penal servitude sich anschließende Sicherungsverwahrung von nicht unter fünf Jahren vor.

Das Reichsstrafgesetzbuch kennt eine Strafschärfung gegen Rückfällige nur bei einigen Vermögensdelikten (Diebstahl, Raub, Hehlerei, Betrug); dagegen nicht bei Roheitsdelikten, wie Messerstecherei, oder bei Sittlichkeitsvergehen. Dem allgemeinen Verlangen nach einer zielbewußten und entschiedenen Bekämpfung des gewerbs- und gewohnheitsmäßigen Verbrechertums stellten die Anhänger der Vergeltungsstrafe zunächst theoretische Bedenken entgegen. Nach ihrer Ansicht muß die Strafe nach Art und Maß der Schwere der begangenen Tat entsprechen; die Berücksichtigung der Gemeingefährlichkeit des Täters würde die Forderungen der Gerechtigkeit verletzen, eine Anhaltung auf unbestimmte Zeit dem innersten Wesen der Strafe widersprechen. Die allmähliche Klärung der Meinungen hat aber dazu geführt, daß auch von dieser Seite einer in der Dauer unbestimmten Anhaltung dieser Personen nach Verbüßung der Strafe zugestimmt wurde; nur soll es sich dabei nicht mehr um Strafe, sondern um eine „sichernde Maßnahme" handeln. So ist der Kampf um die Grundfragen des Strafrechts zu einem Streit um die Terminologie geworden. Der deutsche Vorentwurf hatte eine vermittelnde Stellung eingenommen und gegen diese Gruppe der Verbrecher eine langdauernde, aber zeitlich begrenzte Freiheitsstrafe vorgeschlagen. Dieser Vorschlag hat weder die Vertreter der alten, noch die der neuen Richtung befriedigt; die ersteren nicht, weil sie darin eine Entstellung des Strafbegriffs erblickten, die letzteren nicht, weil durch die zeitliche Beschränkung der Zweck der Maßnahme vereitelt wird. So ist die Strafrechtskommission des Reichsjustizamtes (1913) dazu gekommen, eine auf unbestimmte Zeit angeordnete Sicherungsnachhaft nach verbüßter Strafe (Kahl) an die Stelle jener verlängerten Strafe zu setzen.

Aber auch einer anderen Gruppe von verbrecherisch gewordenen und gemeingefährlichen Personen gegenüber versagt das geltende Recht vollständig: Das sind die Geisteskranken, die nach § 51 Strafgesetzbuch wegen mangelnder Zurechnungsfähigkeit freigesprochen werden müssen, ohne daß irgendwelche Maßregeln zum Schutze der Gesellschaft getroffen werden können. Hier hat bereits das italienische Strafgesetzbuch von 1889 die Verwahrung in einem der manicomi criminali vorgesehen. Wie die Entwürfe Österreichs und der Schweiz, haben der deutsche Vor- und der Kommissionsentwurf diese Bahn betreten. Das Gericht, das den Geisteskranken freispricht oder außer Verfolgung setzt, hat, wenn es die öffentliche Sicherheit erfordert, seine Verwahrung in einer öffentlichen Heil- oder Pflegeanstalt anzuordnen. In dieser verbleibt der Geisteskranke, so lange seine Gemeingefährlichkeit die Verwahrung notwendig macht.

Dieselbe Maßregel ist endlich auch gegenüber den gemeingefährlichen vermindert zurechnungsfähigen Personen in den deutschen Entwürfen vorgesehen. Gerade hier weist das geltende Recht im Gegensatz zu der Mehrzahl der deutschen Partikularstrafgesetzbücher eine empfindliche Lücke auf. Es kennt den Begriff der verminderten Zurechnungsfähigkeit nicht. Die Folge ist, daß alle Minderwertigen, die in steigender Anzahl vor den Strafrichter kommen, nach Verbüßung der gegen sie erkannten, meist gemilderten Freiheitsstrafe, trotz ihrer fortdauernden Gemeingefährlichkeit, auf die menschliche Gesellschaft losgelassen werden müssen. Die deutschen Entwürfe sehen in diesem Fall zwar Strafmilderung vor, weisen aber den Richter an, wenn es die öffentliche Sicherheit erfordert, anzuordnen, daß der Verurteilte nach verbüßter Freiheitsstrafe in einer öffentlichen Heil- oder Pflegeanstalt verwahrt wird.

4. Eine Sonderstellung nehmen die verbrecherisch gewordenen Alkoholiker ein. Soweit diese nicht als zurechnungsunfähig oder als gemindert zurechnungsfähig anzusehen und daher, wenn gemeingefährlich, in dauernde Verwahrung zu nehmen sind, kann nur ihre Heilung in

Frage kommen. Die deutsche Gesetzgebung hat sich wiederholt mit der Frage beschäftigt, ohne zum Ziel zu gelangen; die Regierungsentwürfe von 1881 und 1892 sind nicht Gesetz geworden. Nach den deutschen Entwürfen kann das Gericht, wenn Trunksucht des Täters festgestellt ist, anordnen, daß der Verurteilte bis zu seiner Heilung, jedoch höchstens auf die Dauer von zwei Jahren, in einer Trinkerheilanstalt untergebracht wird; vorausgesetzt, daß diese Maßregel erforderlich erscheint, um den Verurteilten wieder an ein gesetzmäßiges und geordnetes Leben zu gewöhnen.

5. Am wenigsten geklärt ist die Frage nach der Behandlung der sogenannten kleinen Kriminalität, also des großen Heeres der Bettler, der Landstreicher und der Arbeitsscheuen. In der Gesetzgebung fast sämtlicher Kulturstaaten fehlt es nicht an teilweise weit zurückreichenden Versuchen, dieser Landplage Herr zu werden; es ist aber bisher nicht gelungen, eine befriedigende Lösung des Problems zu finden. Das Arbeitshaus, das diesen Personen gegenüber, und zwar meist nach verbüßter kurzer Freiheitsstrafe zur Anwendung gebracht wird, ist seiner geschichtlichen Entwicklung nach als Besserungsanstalt gedacht. So lassen auch die deutschen Entwürfe bei gewissen strafbaren Handlungen die Einweisung in das Arbeitshaus auf die Dauer von sechs Monaten bis zu drei Jahren unter der Voraussetzung zu, daß „diese Maßregel erforderlich erscheint, um den Verurteilten wieder an ein gesetzmäßiges und arbeitsames Leben zu gewöhnen." Es ist aber zum mindesten zweifelhaft, ob die Arbeitshäuser bei ihrer heutigen Einrichtung ohne Progressivsystem überhaupt geeignet sind, die ihnen gestellte Aufgabe der bürgerlichen Besserung zu erfüllen. Dazu tritt die weitere Erwägung, daß auch dieser Gruppe gegenüber, soweit Unverbesserlichkeit angenommen werden muß, nicht Besserungsmaßregeln, sondern dauernde Sicherungsverwahrung erforderlich erscheint. Anhaltung im Arbeitshaus bis zur Höchstdauer von drei Jahren ist aber zweifellos außerstande, dieser Forderung zu genügen. Es wird also auch hier an die Stelle der einheitlichen Schablone eine differenzierende Behandlung treten müssen (v. Hippel).

Die rechtsstaatliche Durchbildung dieser zum Teil tief eingreifenden Besserungs- und Sicherungsmaßnahmen erscheint unabweislich. Vor allem müssen unabhängige Gerichte, nicht Verwaltungsbehörden Art und Dauer ihres Vollzuges bestimmen.

IV. Die legislative Durchführung der Reformgedanken.

In den meisten Ländern hat man sich, sei es schon in den letzten beiden Jahrzehnten des neunzehnten, sei es seit dem Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts, damit begnügt, durch einzelne mehr oder weniger umfangreiche Gesetze diese oder jene Forderung der Reformbewegung durchzuführen, während man im übrigen an dem festen Gefüge der Strafgesetzbücher zu rütteln den Mut oder die Kraft nicht fand. So die romanischen Länder wie das große Gebiet des englisch-amerikanischen Rechts. Es ist begreiflich, daß diese Teilreformen, gerade weil sie vielfach tief in die Grundlagen der Strafgesetzgebung eingreifen, nicht überall die erhofften Wirkungen zeigen konnten. Das gilt besonders von der bedingten Verurteilung in Belgien und Frankreich, die das neue Reis auf den altersschwach gewordenen Baum des code pénal aufzupfropfen versucht hatten. Am besten eignete sich für eine gesonderte Behandlung noch das Gebiet des Jugendstrafrechts, namentlich dort, wo man es, wie in England, mit dem Jugendschutzrecht zu einer organischen Einheit zusammenzufassen bemüht war.

In anderen Staaten ging man mit kräftiger Entschlossenheit an den Neubau des ganzen Systems. Am schnellsten haben diese Bemühungen in Norwegen zum Ziele geführt. Das neue Strafgesetzbuch von 1902 ist das Werk zweier, mit der deutschen Wissenschaft in engster Fühlung stehender Männer: Des Oberstaatsanwalts Getz († 1901) und des damaligen Professors an der Universität Christiania Franzis Hagerup. Hier sind zum erstenmal die Grundgedanken der Reformbewegung zur klaren und folgerichtigen Durchführung gelangt. Auch der schwedische Entwurf von 1916ff., der auf den Rektor der Universität Lund, Prof. Thyrén, zurückgeht, und der dänische von 1917, dessen Verfasser Prof. Torp (Kopenhagen) ist, stehen durchaus im Zeichen der modernen Reformideen.

In der schweizerischen Eidgenossenschaft reichen die Vorarbeiten zu einem einheitlichen Strafgesetzbuch, das diesen Forderungen im vollsten Umfang Rechnung tragen sollte, bis in das

Jahr 1890 zurück. Sie lagen in der Hand des jetzigen Wiener Professors Karl Stooß. Die Aufstellung, Beratung und Durchführung des Zivilgesetzbuches, das lange Jahre hindurch das öffentliche Interesse fast ausschließlich für sich in Anspruch nahm, hat den endgültigen Abschluß der Neugestaltung des Strafgesetzbuches bis zum heutigen Tage verzögert. Mit dem Entwurf von 1908 wurde aber auch das Zustandekommen des schweizerischen Strafgesetzbuches in greifbare Nähe gerückt; 1918 ist der Regierungsentwurf der Öffentlichkeit übergeben worden. Auch Österreich, das von 1874 bis 1891 eine ganze Reihe von Entwürfen ausgearbeitet hatte, die alle auf dem Boden des längst veralteten deutschen Strafgesetzbuches standen, hat seit dem Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts in neue Bahnen eingelenkt; der Entwurf von 1909, im wesentlichen das Werk des Prager Professors Graf Gleispach, hat, wenn auch mit einer gewissen Zurückhaltung, den kriminalpolitischen Reformgedanken in weitem Umfang Rechnung getragen. Der Regierungsentwurf von 1912 bringt gegenüber dem Entwurf von 1909 nur wenige Änderungen.

Ganz eigenartig vollzog sich die legislative Entwicklung im Deutschen Reich. Eine in der Deutschen Juristenzeitung vom 1. VII. 1902 veröffentlichte Erklärung von Kahl und von Liszt stellte fest, daß führende Vertreter der beiden Richtungen innerhalb der Strafrechtswissenschaft bereit seien, unter Zurückstellung des Schulenstreites gemeinsam an der großen Aufgabe der Schaffung eines neuen Reichsstrafgesetzbuches mitzuarbeiten. Nunmehr trat auch der Staatssekretär des Reichsjustizamtes, Dr. Nieberding, dem Gedanken näher. Auf seine Anregung begann im November 1902 ein freies wissenschaftliches Komitee, aus Vertretern der verschiedenen Richtungen gebildet, seine redaktionelle Tätigkeit, um als Grundlage für die Aufstellung eines deutschen Strafgesetzentwurfes eine „Vergleichende Darstellung des deutschen und ausländischen Strafrechts" herauszugeben. Im Jahre 1909 lag das Werk in sechzehn stattlichen Bänden vor; ein Werk, wie es kein anderes Volk auf irgendeinem Gebiete der Gesetzgebung aufzuweisen vermag.

Inzwischen war bereits seit dem Mai 1906 eine aus fünf praktischen Juristen zusammengesetze Kommission an der Arbeit, einen Vorentwurf aufzustellen. Im Herbst 1909 hatte sie ihre Arbeit vollendet, die nunmehr der Öffentlichkeit übergeben werden konnte. Auch der deutsche Vorentwurf hat den Forderungen der Reformbewegung, wie oben bereits gezeigt worden ist, in allen wesentlichen Punkten Rechnung getragen; er hält in dieser Beziehung etwa die Mitte zwischen dem schweizerischen und dem österreichischen Entwurf. Es kann, trotz der Bemühungen einzelner Anhänger der Vergeltungstheorie, als sicher angesehen werden, daß gerade diese von dem Vorentwurf vorgeschlagenen Neuerungen allem Ansturm der Kritik standhalten werden.

Vom Herbst 1910 bis zum Herbst 1913 war eine neue große Kommission im Reichsjustizamt an der Arbeit, auf Grund des Vorentwurfs und der dazu erschienen Kritiken den amtlichen Entwurf des Reichsjustizamts (Kommissionsentwurf) festzustellen. Um diese Arbeit zu fördern, haben die Professoren Kahl, v. Lilienthal, v. Liszt und Goldschmidt im Laufe des Jahres 1911 einen „Gegenentwurf" veröffentlicht, der sich im allgemeinen an den Vorentwurf anschließt, diesen aber nach verschiedenen Richtungen hin ergänzt und verbessert. Die Veröffentlichung des auf Grund der Kriegsereignisse überarbeiteten Kommissionsentwurfes steht dem Vernehmen nach unmittelbar bevor (1920).

Somit stehen die Schweiz, Schweden, Dänemark, Österreich und das Deutsche Reich vor einer tiefgreifenden Umgestaltung ihrer Strafgesetzgebung. Und trotz aller Abweichungen im einzelnen tragen die fünf Entwürfe dieselben Grundzüge. Indem sie die Erfüllung der kriminalpolitischen Hauptforderungen bringen, stehen sie an dem Beginn einer neuen Epoche der Strafgesetzgebung, wie der code pénal von 1810 und das bayerische Strafgesetzbuch von 1813.

V. Strafvollzug und Gefängniswesen.

Eine wirkliche Reform der Strafgesetzgebung schließt die gesetzliche Regelung des Strafvollzuges, in erster Linie des Vollzugs der Freiheitsstrafe, aber auch der „sichernden Maßnahmen", notwendig in sich. Wie auch der Gesetzgeber die Freiheitsstrafen gliedern und voneinander scheiden mag: Seine Bestimmungen werden des lebendigen Inhalts entbehren, solange er sich nicht entschließen kann, ihre Vollstreckung zu regeln. Erst im Strafvollzug gewinnt die Freiheitsstrafe

ihren Inhalt. Heute entbehrt das Deutsche Reich, das für die Gesetzgebung hierüber nach Art. 7 Z. 3 der Reichsverfassung von 1919 zuständig ist, noch eines einheitlichen Strafvollzugsrechtes. Seine Regelung ist den Landesjustizverwaltungen überlassen, wenn auch durch Vereinbarung der einzelstaatlichen Regierungen seit 1897 gewisse, freilich sehr unbestimmt gehaltene „Grundsätze" festgelegt sind. Die gegen Ausgang der siebziger Jahre gemachten Versuche, zu einem Reichsgesetz über den Strafvollzug zu gelangen, sind gescheitert. So besteht heute auf diesem so überaus wichtigen Gebiete die größtmögliche Zerfahrenheit. Hier Zellengefängnisse mit dauernder Trennung der Gefangenen voneinander, selbst in der Kirche, der Schule und auf dem Spaziergang; dort gemeinschaftliche Anhaltung bei der Tagesarbeit, ja zum Teil selbst während der nächtlichen Ruhe; hier unveränderte Gleichförmigkeit des Strafvollzuges vom ersten Tage bis zur Stunde der Entlassung, dort ein progressiv gestaltetes System, das mit Einzelhaft beginnt und den allmählichen Übergang zum Leben in der Freiheit ins Auge faßt. Zahlreiche Eingriffe in die Rechtssphäre der Gefangenen entbehren der gesetzlichen Grundlage, ohne die sie verfassungsrechtlich schlechthin unzulässig sind: Der Strafvollzug steckt noch tief im Polizeistaat.

Für die Regelung der Frage bietet sich ein doppelter Weg: Entweder die Einarbeitung der auf den Strafvollzug sich beziehenden Bestimmungen ins Gesetzbuch selbst, wie das der Gegenentwurf versucht hat, oder aber die gleichzeitige Aufstellung des Entwurfes eines Strafvollzugsgesetzes, der mit dem Strafgesetzentwurf gemeinsam beraten und beschlossen werden müßte. Ihm könnte der Entwurf des Vereins Deutscher Strafanstaltsbeamten von 1911 als Vorarbeit dienen. Es scheint, daß man an maßgebender Stelle den letzteren Weg einschlagen will. Dagegen ist nichts zu sagen.

Unbedingt notwendig ist aber einmal sachlich, daß dem Strafzweck bei Ausgestaltung des Strafvollzuges die ausschlaggebende Bedeutung eingeräumt wird; daß ein und derselbe Grundgedanke die Auswahl der Strafarten wie ihre Vollstreckung bestimmt. Daneben aber formell, daß Rechts-, nicht bloßer Verwaltungssatz, daß also Gesetz jeden Rechtseingriff im Strafvollzuge begründe und die „staatsrechtliche Stellung des Gefangenen" festlege. „Es darf in dem Rechtsverhältnisse zwischen Staat und Gefangenen diesem nichts auferlegt werden, was nicht kraft Gesetzes in der richterlichen Freiheitsstrafe bei deren tunlichst reiner Durchführung über ihn verhängt ist" (Freudenthal). Die Freiheitsstrafe ferner wird in dem künftigen Gesetze von Elementen anderer Strafarten grundsätzlich — d. h. wo nicht klare Gegengründe im Einzelnen vorliegen — rein zu halten sein. Endlich werden unerwünschte Nebenwirkungen an dem Bestraften und an Dritten darin zu meiden sein, die mit ihr an sich nichts zu tun haben.

Als Haftsystem aber ist für kurze Freiheitsstrafe Einzelhaft, für langzeitige Progressivsystem geboten, — bei Jugendlichen in besonderen Jugendgefängnissen (erstes deutsches Progressiv-Jugendgefängnis in Wittlich; Denkschrift von Freudenthal 1911).

VI. Das Strafverfahren.

Aufgabe des Strafprozesses ist es, das materielle Strafrecht im Einzelfall zur Anwendung zu bringen. Die Strafprozeßordnung ist also in ihrem gesamten Aufbau bedingt und bestimmt durch das Strafgesetzbuch. Es war daher ein schwerer Fehler, daß die Reichsregierung allen Warnungen zum Trotz den Versuch unternommen hat, zuerst die Neugestaltung des Strafverfahrens durchsetzen zu wollen, ehe die Reform des Strafgesetzbuches, mit Einschluß des Strafvollzugsgesetzes, feststand. Der Fehler hat sich gerächt: Der Entwurf einer Novelle zum Gerichtsverfassungsgesetz und einer neuen Strafprozeßordnung ist in letzter Stunde von dem Arbeitsprogramm des Reichstages, dem er 1909 vorgelegt worden war, abgesetzt worden. Wenn im Januar 1920 wiederum zuerst die Entwürfe eines Gerichtsverfassungs- und eines Gesetzes über den Rechtsgang in Strafsachen dem Reichsrate von der Regierung zugegangen sind, so geschah dies wegen der inzwischen eingetretenen völligen Umgestaltung der öffentlichen Verhältnisse. Sie ließ es als dringend erscheinen, dem Volk in erheblich weiterem Maß als bisher Anteil an der Strafrechtsprechung zu geben. Die Entwürfe nehmen daher in Aussicht, die Schöffengerichtsverfassung für bisherige Strafkammersachen, unter Eröffnung der Berufung, durchzuführen und auch die Berufungsgerichte

als Schöffengerichte zu gestalten. Im Rechtsgange selbst sollen die Reste des alten Inquisitionsprozesses beseitigt werden. Demgemäß wird die Voruntersuchung fallen. Das gleiche gilt vom Eröffnungsbeschluß. Das Ermittelungsverfahren wird der Staatsanwaltschaft ganz zugewiesen. Die Rechte der Verteidigung werden erweitert. Das gesamte Verfahren soll vereinfacht und gekürzt werden. Es bleibe dahingestellt, ob diese Reform des Strafprozeßrechtes vor der des materiellen und des Strafvollzugsrechtes möglich ist.

Jedenfalls aber wird das neue Recht eines ständig wachsenden Verbrechertums nur Herr werden, wenn es, bei völliger Verwirklichung des Rechtsstaates und bei Wahrung des Staatsinteresses, zugleich den Anforderungen sozialer Gerechtigkeit genüge zu tun versteht.

---

24. Abschnitt.

Schwurgericht und Schöffengericht.

Von Dr. **Friedrich Oetker,**
o. Professor der Rechte an der Universität Würzburg.

Literatur:

A. Schwurgericht.

Geschichtlich: Biener, Engl. Geschworenengericht 1852f.; Brunner, Entstehung der Schwurgerichte 1872; E. Mayer, Geschworenengericht u. Inquisitionsprozeß 1916.

Dogmatisch: Glaser-Oetker, Handbuch des Strafprozesses Bd. 3, 1907.

Außerordentlich reich die rechtspolitische Literatur.

Eingehende Nachweise der einheimischen und ausländischen Literatur bei Glaser-Oetker Bd. 1, S. 18f., 130f., 145f., 156 f., 162f., 173f., Bd. 3, S. 3, 42 (Gerichtsbildung; Oetker, Arch. f. Strafrecht Bd. 49, 50), 88, 117 u. 328 (Fragestellung; H. Meyer, Tat- u. Rechtsfrage im Geschw.-Gericht 1860; v. Bar, Recht u. Beweis im Geschw.-Gericht 1865; Glaser in Holtzend. Rechtslexikon I, 905f.; Oetker, Gerichtssaal Bd. 64 S. 55f.), 369 (Wahrspruch), 436 (Prüfung des Wahrspruchs), 530 (Aufhebung des Spruchs), 574 (Rechtsbelehrung), 649f. (Schwur- oder Schöffengericht?). Ferner: Sammelwerk Mittermaier-Liepmann, Schwurger. u. Schöffengerichte, 2 Bde. 1906f.; Beiträge z. Reform des Strafprozesses 1908f. Bd. 1, H. 4 (Bericht einer Kommission der Internat. Kriminal. Vereinigung), H. 6 (Kleinfeller); Zeitschr. f. Strafrechtswiss. Bd. 31, S. 15f. (Rosenberg).

B. Schöffengericht.

Geschichtlich, dogmatisch und rechtspolitisch: Glaser-Oetker, Handbuch I, S. 175, Anm. 10; III, S. 649f., 665 (Gerichtsbildung); Sammelwerk Mittermaier-Liepmann.

I. Die Heranziehung nicht-beamteter Richter zum Strafgericht kann in Form des Schwurgerichts und des Schöffengerichts erfolgen. Der stets sich erneuernde Kampf zwischen den Anhängern der einen und der andern Bildung deutet darauf, daß beide eigentümliche Vorzüge und Mängel besitzen, und legt den Gedanken nahe, in einem einheitlichen gemischten Gericht nach Möglichkeit die Nachteile beider Institutionen zu überwinden, ihre guten Seiten zu vereinigen. Vorschläge in dieser Richtung bei Oetker Gerichtssaal Bd. 68 S. 81f., Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie Bd. 2 Heft 2. Geschworene und Schöffen sind naturgemäß überwiegend Laien, doch ist nicht ausgeschlossen, daß sie rechtsgelehrte Bildung besitzen. Nicht-beamtete und Laienrichter dürfen daher bei Würdigung der gemischten Gerichte nicht schlechthin gleichgestellt werden. Scharfe Trennung in der Fragestellung bei Binding, Die drei Grundfragen zur Organisation des Strafgerichts (1876).

II. Der Ursprung der englischen Jury, die von Frankreich in der Revolutionszeit übernommen, hier stark umgebildet wurde und dann in dieser Gestalt einen großen Teil des europäischen Kontinents, insbesondere von 1848 an das deutsche und österreichische Rechtsgebiet sich eroberte, ist nicht auf englischem Boden zu suchen. Der Keim liegt, wie Brunner bewiesen hat, in einem

Institute des fränkischen Reichsrechts, in der „inquisitio", der Vernehmung einer Anzahl wissender Gemeindegenossen durch den Richter nach eidlichem Wahrheitsversprechen, einem Gebilde, das von den erobernden Normannen aus dem Frankenreiche nach England übertragen und hier lebensvoll weiter entwickelt wurde, während es im Ursprungsgebiete verkümmerte. In zwei Anwendungen beherrscht die Jury das englische Rechtsleben. Die „große" oder „Anklage"-Jury (23 Mitglieder) hat zu entscheiden (nach Stimmenmehrheit), ob die Anklage zur Verhandlung zuzulassen sei; sie ist hervorgegangen aus der Rüge der Genossen auf Befragung des Richters hin, die nach fränkischem Rechte zur Gleichbehandlung des Gerügten mit einem wegen des erfragten Vergehens Beklagten führte. Die „kleine" oder „Urteils"-Jury, die nur einstimmig entscheiden kann, fällt in der Hauptverhandlung auf Grund der Beweisaufnahme den Wahrspruch („veredictum", Verdikt) über die Schuld, während die Strafe vom Richter bestimmt wird. Von den Fällen der summaries convictions abgesehen, kommen in England alle Strafsachen vor Geschworene. Auch in Zivilprozessen entscheiden sehr häufig Geschworene. Das nordamerikanische Recht hat die englischen Institutionen beibehalten.

Als die französische Revolution den völlig entarteten, geheimen schriftlichen Untersuchungsprozeß beseitigte, wurde nach englischem Muster mit dem öffentlich-mündlichen Anklageprozeß auch die Jury in Frankreich eingeführt (Gesetze vom 16.—29. IX. 1791, code des délits et des peines vom 3. Brumaire IV). Die Volkssouveränetät erheischte Volksrichter und die Schriftsteller der Aufklärungsperiode hatten seit Montesquieu die Jury gefordert. Als Anklagejury — eine vom kontinentalen Rechte fast durchweg reprobierte Bildung — hatte sie freilich nur kurzen Bestand. Dagegen wurde die Urteilsjury mit Beschränkung auf crimes, Verbrechen im engeren Sinne, von Napoleon I., code d'instr. criminelle von 1808, beibehalten.

Mit dem französischen Recht kam die Urteilsjury in die Rheinlande. Die Bewegung der Jahre 1848f. hat dann — unter manchen Schwankungen — das Institut auf nahebei ganz Deutschland erstreckt[1]). Ausgenommen blieben schließlich nur die wenigen Gebiete, die am gemeinrechtlichen Untersuchungsprozeß festgehalten hatten (die beiden Mecklenburg, die beiden Lippe) und trotz Einführung des reformierten Strafverfahrens Sachsen-Altenburg und Lübeck. In Österreich hatte die Jury zunächst nur kurzen Bestand, bis die Prozeßordnung vom 23. IV. 1873 sie als ordentliches Gericht wieder einführte[2]). Der Siegeslauf der Schwurgerichte in 1848 wurde ohne Zweifel durch die Tatsache begünstigt, daß man eine andere Form der Laienbeteiligung damals nicht kannte, indem die Form des Schöffengerichts erst nachher und sehr allmählich zur Ausbildung kam.

Die Bekämpfung der Jury zugunsten des rechtsgelehrten Beamtengerichts ist bisher ohne Erfolg geblieben. Die Teilnahme des Volkes am Strafgericht liegt in der Konsequenz der politischen Gedankenwelt unserer Zeit. Im Schöffengericht hingegen ist der Jury ein gefährlicher Rival entstanden.

So hielt 1873 die Reichsregierung die Zeit für gekommen, unter Abschaffung der Schwurgerichte für Strafsachen aller Art Schöffengerichte einzuführen. Aber die Jury hat sich in den Reichsjustizgesetzen behauptet. Die Kommission zur Vorbereitung einer neuen deutschen Strafprozeßordnung kam auf das Projekt von 1873 zurück. Doch bewährte sich wiederum die Volkstümlichkeit der Jury. Die neuen Entwürfe 1908, 1909 halten — mit einigen Beschränkungen der Zuständigkeit — an ihr fest. Ebenso der deutsche Entwurf zum Gerichtsverfassungsgesetz von 1919.

Auf dem europäischen Kontinent bestehen Schwurgerichte ferner in Belgien (franz. code d'instr. crim. mit Abänderungen), Portugal (seit 1832), Griechenland (10. III. 1834), in einer Reihe schweiz. Kantone (Genf, Waadt, Bern, Freiburg, Thurgau, Zürich, Aargau, Neuenburg, Solothurn), Italien (27. II. 1913), Rußland (20. XI. 1864, umgestaltet 1889, nicht überall eingeführt; näheres: Foinitzki, Strafgesetzgebung der Gegenwart I S. 308f.), Rumänien (2. XII. 1864), Spanien (25. IV. 1888), Norwegen (1. VII. 1887, 22. V. 1902), Ungarn (4. XII. 1896, 25. VIII. 1897).

[1]) Verzeichnis der Gesetze bei Binding, Grundriß des Strafprozeßrechts, 5. Aufl. § 10. Sammlungen (bis 1860) von Häberlin und Sundelin.

[2]) Näheres bei Glaser, Handbuch des Strafprozesses I, S. 182f.; Ullmann, Österr. Strafprozeßrecht S. 321.

Die englischen Kolonien haben vielfach mit dem englischen Rechte auch die Jury (Malta, Australien, Ostindien usw.). In Brasilien wurden Anklage- und Urteilsjury (5. XII. 1832) eingeführt.

Der Entwurf für Österreich von 1912 behält die Jury bei, freilich in starker Beschränkung und mit unverkennbarer Hinneigung zum Schöffengericht.

III. Der Jury fällt die Schuld-, der Richterbank die Straffrage zu. Nicht der „nackte" Tatbestand einer Tötung, sondern die Verübung eines Tötungsverbrechens in der Gesamtheit seiner rechtlichen Erfordernisse wird im Wahrspruche bejaht. An Stelle dieses allein faßbaren, in England klar erkannten Gegensatzes hat die französische Rechtsübung die zur Kompetenzabgrenzung ungeeignete Scheidung von Tat- und Rechtsfrage gesetzt, war bemüht, die Geschworenen auf bloße Tatsachen zu beschränken, den Rechtspunkt dem Gerichte vorzubehalten. Die englischen Geschworenen werden durch Rechtsweisung des Richters in ihrer stets zugleich rechtlichen Aufgabe unterstützt; in Frankreich ist dafür nicht gehörig gesorgt. Die deutsche Wissenschaft hat den Irrtum der französischen Praxis überwunden. In Deutschland und Österreich wird den Geschworenen richtig die Schuld-, den Richtern die Straffrage zugewiesen. Aber die Durchführung der Unterscheidung läßt noch zu wünschen übrig, indem Teile der Straffrage zur Schuldfrage gerechnet werden und (nach Reichsrecht im Anschluß an code 341) den Geschworenen die Feststellung der mildernden Umstände, die als Strafzumessungsgründe zur Straffrage gehören, zufällt.

Eine Ausnahme vermag für England zu begründen das „Spezialverdikt": die Jury antwortet auf die einzelnen Anklagetatsachen und überläßt die Findung des Ergebnisses dem Richter, doch ist solche Selbstbeschränkung selten. In das kontinentale Recht sind die Spezialverdikte nur ganz vereinzelt und modifiziert (Braunschweig, Thüringen) aufgenommen worden.

Auf dem Grunde eines Schuldspruchs der Geschworenen hat das Gericht die Strafe zu bestimmen.

Das Ansehen des englischen Richters, der im Schlußvortrag (summing-up, charge) bestimmenden Einfluß übt, und die Abhängigkeit der Geschworenen von Beweisregeln, die der Richter bindend darlegt, ermöglichen, daß das englische Verdikt unmittelbar die Anklageschrift für begründet erklären oder verwerfen kann. Die französischen, deutschen usw. Geschworenen, die in der Beweiswürdigung ganz frei und an Rechtsweisungen des Gerichts formell nicht gebunden sind, bedürfen der Leitung durch Fragen des Gerichts (so von vornherein die französischen Gesetze), die, logisch gegliedert, die konkreten Tatbestände und Tatumstände hypothetisch unter die gesetzlichen ziehen und so gefaßt sind, daß ihre Bejahung oder Verneinung die Schuld, Nichtschuld des Angeklagten vor dem Gesetze oder den Bestand, Nichtbestand gesetzlicher Erschwerungs-, Milderungs- usw. Gründe ergibt. Teilweise Bejahung, Verneinung einer Frage ist zulässig.

Das deutsche System der Spezialbefragung, das in den Hauptpunkten mit dem österreichischen Rechte übereinstimmt, scheidet drei Fragarten. Die Hauptfrage geht dahin, ob der Angeklagte sich des bestimmten, bei Eröffnung des Hauptverfahrens angenommenen Verbrechens nach Maßgabe der Tatbeschreibung im Gesetze, z. B. der vorsätzlichen, mit Überlegung ausgeführten Tötung eines Menschen, schuldig gemacht habe. Eine Hilfsfrage („Eventualfrage" in Österreich) tritt hinzu, wenn nach dem Verhandlungsergebnis mit einer andern als der bisherigen Beurteilung der Tat, z. B. mit Annahme von Erpressung statt Raubes, zu rechnen ist. Bejahung der Hauptfrage macht die Hilfsfrage abfällig. Nebenfragen („Zusatzfragen" in Österreich, hier in noch weiterer Verwendung[3]) richten sich auf Erschwerungsgründe (Einbruch beim Diebstahl), Milderungsgründe (Reizung als Totschlagsanlaß) oder Strafaufhebungsgründe, die für bestimmte Delikte gesetzlich anerkannt sind (Löschen des Brandes vor Entdeckung usw.). Nebenfragen setzen Bejahung der Hauptfrage voraus. Eine Mehrzahl von Angeklagten oder von strafbaren Handlungen führt zu der entsprechenden Zahl getrennter Schuldfragen (in Österreich nicht scharf durchgeführt).

Die starke Vernachlässigung der Fragestellungslehre in der Literatur hat zu der Meinung geführt (v. Hye-Glunek, Schwarze, H. Meyer usw.), daß sie ein unlösbares Problem sei.

Die Präzisierung und Gliederung des Beurteilungsstoffes in den Fragen und die Rechtsbelehrung der Geschworenen durch den Vorsitzenden verhüten keineswegs immer formell oder materiell mangelhafte Antworten, einen unvollständigen, einzelne Fragen, Fragteile nicht erledi-

---

[3]) 319 (Ungarn 358) läßt Zusatzfragen auf Schuldausschließungsgründe zu. Allein Trennung der einen Schuldfrage in der Abstimmung kann zu verschieden zusammengesetzten Mehrheiten für die einzelnen Teile und so leicht zu einer Scheinmehrheit für die Schuldannahme führen.

genden oder sich widersprechenden, z. B. die Haupt- und Hilfsfrage, obwohl diese einander ausschließen, zugleich bejahenden Spruch. Die Geschworenen sind dann unter Einleitung des Berichtigungsverfahrens (in Frankreich auf der Praxis beruhend, sonst gesetzlich bestimmt) zur Behebung des Fehlers zu veranlassen. Nur ein von solchen Mängeln freier Spruch kann Grundlage des Urteils sein.

In England wird der Wahrspruch mündlich abgegeben und erst protokolliert, nachdem etwaige Bedenken, Unklarheiten durch Befragung der Geschworenen und evtl. durch Änderung des Spruchs ihrerseits gehoben worden sind; ein formelles Berichtigungsverfahren ist bei dem freien Verkehr zwischen Richter und Jury erübrigt.

Die Beweiswürdigung und die Gesetzesauslegung der Geschworenen sind an sich nicht Gegenstand richterlicher Nachprüfung. Doch kann der Spruch abgewiesen werden, wenn sich nach einstimmiger Ansicht der Richter die Geschworenen in der Hauptsache zum Nachteil des Angeklagten geirrt haben (code 352, Ges. 9. VI. 1853 läßt Mehrheit der Richter genügen; Österreich 332, Ungarn 371, Deutsches Reich 317). Dann endgültiger Entscheid durch eine Jury der nächsten Session, möchte der neue Spruch auch ebenso oder noch schärfer (Beschränkungen in letzterer Hinsicht nach französischer, österreichischer usw. Praxis) ausfallen. Bei der Zweischneidigkeit der Maßregel hätte der deutsche E. nicht von Irrtum „in der Hauptsache" absehen sollen[4]). Italien 466 gibt dem Vorsitzenden das Recht, den Prozeß auf eine andere Session mit anderen Geschworenen zu übertragen, wenn eine auf die Hauptfrage bezügliche Frage mit einfacher Mehrheit bejaht worden ist.

Wenn der englische Richter gegenüber einem seiner charge widersprechenden verurteilenden Verdikt einen anderen Spruch fordert, kommt's nicht zur Verweisung; die Jury fügt sich.

Deutsches Reich (262, 297, 307) fordert Zweidrittelmehrheit und deren Konstatierung im Spruch, soweit die Schuldfrage zum Nachteil des Angeklagten entschieden wird (ebenso die große Mehrzahl der frühern deutsch. Ges. im Gegensatz zu franz. Ges. 9. VI. 1853: einfache Mehrheit); Österreich 329 (ähnlich Ungarn 368) läßt, sonst übereinstimmend, zur Verneinung von Strafausschließungs- und Milderungsgründen einfache Mehrheit genügen. Italien 463: einfache Mehrheit an sich ausreichend.

Dem Wahrspruch gehen voran die Vorträge der Parteien zur Schuldfrage, zwischen Wahrspruch und Urteil liegen ihre Ausführungen zur Straffrage. Anders die englische Hauptverhandlung, die ein gesondertes Stadium des Plädierens nicht kennt, die Aufgabe der Parteien in die Beweisführung konzentriert (wohltuende Sachlichkeit der Parteiausführungen gegenüber der französischen Rhetorik).

Den Vorträgen zur Schuldfrage wird nach deutsch-österreichischem (ungarischem) Rechte und Italien 454 durch die zuvor unter Beteiligung der Parteien (so auch Italien 453) und (in nicht ausreichendem Maße) der Geschworenen (in Frankreich beides nur durch die Praxis gewährt) bestimmten Fragen die Richtung gegeben, während ein Vortrag des Präsidenten an die Geschworenen, in Deutschland, Ungarn, Italien 458 mit der Aufgabe nur der Rechtsbelehrung (formell nicht bindend), in Österreich, Norwegen zugleich im Sinne des unparteiischen Resümees der Verhandlungen (Beeinträchtigung der Selbständigkeit der Schuldbeurteilung) den Abschluß bildet. Frankreich kennt nicht die Rechtsbelehrung (Jury vermeintlich nur mit der Tatfrage befaßt) und seit Ges. 19. VI. 1881 auch nicht das Resumé, doch fehlt es nicht an z. T. bedenklichen Surrogaten (Aufklärungen durch den Präsidenten im Beratungszimmer usw.).

Das Fehlen der Wahrspruchsbegründung weist die Urteilsanfechtung wegen falscher Auslegung des Strafgesetzes in sehr enge Grenzen. Eine Reform hätte Stärkung des juristischen Elements unter Erhaltung der Unabhängigkeit des Wahrspruchs von der Verhandlungsleitung (durch Heranziehung eines rechtsgelehrten Geschworenen[5]), Wahrspruchsbegründung[6]), weitergehenden

[4]) Besser als Verweisung wäre eigene Entscheidung der bezüglichen Schuldfrage durch das Gericht zugunsten des Angeklagten.

[5]) Verkehrt Anteilnahme des Präsidenten an der Geschworenen-Beratung nach Genf 1. X. 1890 Art. 208 Abs. 2. Zu verwerfen auch der italienische Modus: Beratung der Geschworenen in Gegenwart des Vorsitzenden, Staatsanwalts, Verteidigers, Art. 455f.

[6]) Ein technisch nicht befriedigender Ansatz dazu liegt in den „Kontrollfragen" nach Österreich 323 (Vorschlag v. Bars; nicht in Ungarn), d. h. in Zusatzfragen, welche bezwecken, ein in die Fragen aufgenommenes gesetzliches Merkmal auf das ihm entsprechende tatsächliche Verhältnis zurückzuführen.

Einfluß der Geschworenen auf die Fragenstellung, Vereinfachungen usw. anzustreben. Beteiligung der Geschworenen an der Strafbestimmung wäre zu erwägen[7]). Ein Vorzug von Österreich 315 (Ungarn 351) ist das Recht der Geschworenen, der Richter der Schuld, zu Beweisanträgen an das Gericht.

Die Geschworenen haben Urteilsgewalt an der Hand der Gesetze, nicht Gnadengewalt, nicht ein vom Gesetze entbundenes Volksrichteramt (dazu Birkmeyer, Strafprozeßrecht S. 224f.).

IV. Nur nach durchgreifender Reform der Jury (Minderung des Personalbedarfs usw.) käme ihre Verwendung in der Mittelstufe in Betracht („korrektionelle" Jury in Genf und Neuenburg). Die gegebene Gestalt der J. hat in Frankreich die gegenteilige Tendenz hervorgerufen, Schwurgerichtssachen durch Unterdrückung erschwerender Umstände vor die Beamtengerichte zu bringen („Korrektionalisierung").

Die öfters bestimmte Zuständigkeit der Geschworenen für politische und Preßdelikte (Österreich 484, Ungarn Einf.-Ges. 15, Bayern, Württemberg, Baden, Oldenburg: Preßdelikte; in Frankreich diese Zuständigkeit eingeschränkt durch Ges. 16. III. 1893[8]) führt auf das Streben zurück, diese nicht immer scharf zu umgrenzenden, erweiterter Auslegung leicht zugänglichen Tatbestände im Interesse ungehemmter politischer, publizistischer Betätigung dem Beamtengerichte zu entziehen und erübrigt sich durch eine diesen Anlaß beseitigende Gesamtreform der Gerichtsverfassung. Der österr. Entw. von 1912 gibt für Preßdelikte, soweit nicht der Tatbestand an sich schwurgerichtlich ist, dem Schöffengerichte den Vorzug. Der deutsche Entw. zum GVG. von 1919 § 80 weist Verbrechen und Vergehen, die an sich nach dem Entwurf vor die Amtsgerichte gehören würden, den Schwurgerichten zu, wenn durch die Presse begangen.

V. Das kontinentale Recht unterwirft Schwurgerichtsurteile bezüglich des Schuldentscheids einer Nachprüfung nur im Rechtspunkt. Dagegen hat Crim. Appeal Act von 1907 — 7 Edw. 7 c. 13 — (Mendelssohn-Bartholdy, Imperium des Richters S. 210f.) unter völligem Bruch mit der Tradition ein rechtsgelehrtes Beamtengericht den Schwurgerichten auch in der Tatfrage übergeordnet (stark abweichend von der deutschen Berufungsgestaltung).

Die herrschende deutsche Rechtsanschauung könnte, auch abgesehen vom Mangel der Begründung des Spruchs, eine zu dessen Nachprüfung geeignete Instanz weder in einem Berufungs-Beamten-, noch in einem Berufungs-Schwurgericht finden.

Auch die Zulassung einer Berufung lediglich wegen des Strafentscheids, Österreich 345, stößt schon wegen dessen Abhängigkeit von nichtbegründetem Schuldentscheid auf starke Bedenken.

Die „Berufung" gegen Schwurgerichtsurteile nach Norweg. 378f. entspricht abgesehen von Anfechtung des Strafentscheids wesentlich der deutschen Revision.

VI. Die Schwurgerichtsform bringt wegen der überlieferten Zwölfzahl der Geschworenen (9 wären genügend, 10 in Norwegen) und ihrer Auslosung für die einzelne Verhandlung unter Gewährung von Ablehnungsrechten an die Parteien eine recht erhebliche Belastung des Laienelements mit sich. Um die Störungen des bürgerlichen Berufes auf bestimmte Zeit zu beschränken, werden die Schwurgerichte nur periodisch gebildet (wovon jedenfalls nur bei Reduktion der Geschworenenzahl und der Ablehnungsrechte abgegangen werden könnte). Wiederholte Reduktionen — nach Reichsrecht 2 Wahlen und 2 Losungen — ergeben aus der Masse der Pflichtigen die Jury des Einzelfalls. Gleichmäßige Heranziehung ist — wegen der Auslosungen für die Einzelsachen — nur unvollkommen erreichbar. Die Gewinnung der Geeignetsten — nach Intelligenz, Lebenserfahrung, bürgerlichem Ansehen, Unabhängigkeit des Urteils — strebt das Reichsrecht, unter Verzicht auf gesetzliche Beschränkungen in Form von Vermögens-, Bildungs-Zensus (so in den meisten frühern deutschen Gesetzen) durch die Zusammensetzung der Wahlorgane an.

Schwurgericht und Schöffengericht haben Berechtigung nur als Gericht der Redlichen und Befähigten nach einer allein auf diese Eigenschaften gerichteten Auswahl. Vor einem Gericht

---

[7]) So Genf 1. X. 1890. Vgl. den Kommissionsbericht der franz. Deputiertenkammer 1908 N. 1793 über die Entwürfe Peret und Briand. Vielfache Petitionen franz. Geschw.-Kollegien streben das an, Rév. pénit. 34, 410. 1073; 35, 161 usw. So auch Beschluß der Schwurger.-Kommission der I. K. V.

[8]) Dazu Birkmeyer, Strafprozeßrecht S. 227.

der „honestiores“ über die „humiliores“, des „dritten“ Standes über den „vierten“, also die Klassen mit der größten Kriminalitätsziffer (gemäß den sozialen Ursachen des Verbrechens), hat das reine Beamtengericht den Vorzug.

Ein ganz niedriger Zensus (Steuersatz usw., England, Ungarn; ziemlich hoher Zensus in Belgien) trägt gewiß nicht die Vermutung einer besonderen Befähigung und eine noch so weite Ausdehnung der „Kapazitäten“ (nach Bildung, Stand usw., so besonders im italien. Ges. 8. VI. 1874) läßt die Hauptmasse der Erwerbstätigen unberührt. Jede derartige Beschränkung aber muß auf die Ausgeschlossenen verbitternd wirken. Das österr. Ges. über die Bildung der Geschw.-Listen vom 23. I. 1919 hat das System des Zensus beseitigt.

Alle Bevölkerungsschichten sind bei der Auswahl möglichst gleichmäßig zu berücksichtigen.

Für die große Mehrzahl der Frauen — in Norwegen, im österreichischen Ges. vom 23. I. 1919, dem deutschen Entw. zu GVG. von 1919 (mit Beschränkungen; auch für Schöffengericht) zugelassen — paßt jedenfalls zur Zeit das Richteramt nicht, mag man den Grund finden in umbildungsfähiger sozialer Lage oder in bleibender durchschnittlicher Eigenart.

Schwurgerichtsbildung nach Reichsrecht. Die Gesamtheit der Pflichtigen wird in den Urlisten, aufgestellt von den Gemeinde-Vorstehern, befaßt. Diese Listen dienen zugleich der schöffengerichtlichen Rechtspflege. Neben gesetzlich Unfähigen (mit Verlust der Ehrenrechte Bestraften, Konkursschuldnern usw.) haben den Urlisten fernzubleiben solche, die nicht berufen werden „sollen“, noch nicht Dreißigjährige, Beamte, deren Aufgaben mit denen eines unbeamteten Richters nicht verträglich scheinen usw. Ablehnungsberechtigte (mehr als Fünfundsechzigjährige, Mitglieder gesetzgebender Versammlungen usw.) sind aufzunehmen. Aus der Urliste für den Amtsgerichtsbezirk wählt ein bei diesem Gericht jährlich zusammentretender Ausschuß (Amtsrichter als Vorsitzender, ein Staatsverwaltungsbeamter, sieben Vertrauensmänner; zweckmäßige, Unparteilichkeit, Personalkenntnis, das Vertrauen der Gerichts-Eingesessenen nach Möglichkeit sicher stellende Zusammensetzung[9]); Richtschnur für die Auswahl: §§ 42a, 87a deutsch. Entw. zu G.V.G. von 1919) diejenigen Personen aus, die er für das nächste Geschäftsjahr zu Geschworenen vorschlägt: Vorschlagsliste, bemessen nach dem dreifachen Betrag der auf den Amtsgerichtsbezirk fallenden Geschworenenzahl. Die Vorschlagslisten der zugehörigen Amtsgerichtsbezirke liefern das Material für die Jahresliste (in Österreich und Ungarn direkt aus der Urliste gewählt) des Schwurgerichtsbezirks; das Landgericht wählt aus nach Prüfung der Vorschlagslisten auf gesetzliche Befähigung usw. der Geschworenen hin und nach Bescheidung bezüglicher Einsprachen. Mit der Jahreshauptliste verbindet sich die Jahreshilfsliste: eine Reserve leicht erreichbarer, in der Nähe der Gerichtsstelle wohnender Geschworenen zur Deckung eines Ausfalls (Behinderung, unentschuldigtes Ausbleiben usw.) bei einzelnen Verhandlungen. Die Jahreshauptliste ergibt durch Auslosung — seitens des Landgerichtspräsidenten — die Spruchlisten (in Österreich: „Dienstlisten“) von je 30 Geschworenen für die einzelnen Sitzungsperioden. Die Jahreshilfsliste bleibt für alle Sessionen. Der Schlußakt des Bildungs-Prozesses, die Auslosung der einzelnen Jury aus den erschienenen, nicht durch gesetzliche Gründe (Verwandtschaft mit dem Beschuldigten, Verletztsein durch die Straftat usw.) für diese Sache ausgeschlossenen Geschworenen fällt nach Reichsrecht in die bezügliche Hauptverhandlung (in Österreich Losung vor, in Ungarn nach Beginn der Verhandlung). Die Parteien dürfen, zu gleichem Rechte, so viel Geschworene ablehnen, ohne Angabe von Gründen, als Namenszettel über 12 in der Losurne enthalten sind. Stehen nicht mindestens 24 fähige Geschworene zur Verfügung, so wird vor Bildung der Jury die Zahl aus der Jahreshilfsliste durch Zulosung auf 30 ergänzt. In Österreich (ähnlich Ungarn) umfaßt die Dienstliste neben 36 Hauptgeschworenen 9 Ergänzungsgeschworene, die stets zu erscheinen haben, um etwaigen Ausfall von Hauptgeschworenen zu ersetzen.

Die peremtorische Ablehnung wäre, wenn nicht überhaupt zu beseitigen, so doch zu beschränken und daneben (wenn nicht ausschließlich!) begründete Ablehnung zuzulassen, wie auch im englischen und schottischen Recht beide Arten der Ablehnung bestehen. Spruchliste und erforderliche Präsenz würden dann (und bei einer Jury von nur 9) erhebliche Reduktion vertragen[10]) (unabweisbar, wenn Schöffengerichte in der Mittelstufe — Deutsch. E. — und Schöffen-Berufungsgerichte den Bedarf an Laienrichtern steigern).

Nach Beeidigung der 12 Urteilsgeschworenen, die leider nach Reichsrecht u. deutsch. E. der nötigen Eindringlichkeit entbehrt, namentlich nicht die Pflicht zu gesetzmäßiger Entscheidung betont — anders Österreich 313, Ungarn 349 —, folgt die Sachverhandlung.

Der deutsche E. zu G.V.G. von 1919 will die peremtorische Ablehnung und Vorschlagsliste beseitigen; der Ausschuß wählt die Jahresgeschworenen.

Über Vorsitz und Beisitz im Schwurgericht wird nach Reichsrecht — im Gegensatz zu der sonstigen Gerichtsbesetzung je für ein Geschäftsjahr im voraus — sessionsweise bestimmt. Ebenso in Österreich, während Ungarn und Italien — richtiger — auf ein Jahr designieren.

In England ist regelmäßig nur ein Richter beteiligt, was auch für Deutschland öfters empfohlen worden ist. Italien hat seit Ges. 14. VII. 07 nur einen Richter.

---

[9]) Auswahl durch abhängige Verwaltungsorgane, wie besonders in der frühern französ. Gesetzgebung, bringt das Schwurgericht in Abhängigkeit von der Regierung oder erzeugt doch diese Annahme.

[10]) Ein Fehler ist, daß die deutschen E. 1908, 1909 ohne diese Voraussetzungen reduzieren (auf 22 und 18).

Der französische Schwurgerichtspräsident ist ermächtigt, sich in der Sachleitung über Gesetzesvorschriften hinwegzusetzen, an sich unzulässige Beweismittel heranzuziehen usw.; er hat die „diskretionäre Gewalt" (code 268f. u. anschließende Praxis). Das deutsche und (richtig verstanden) auch das österreichische Recht kennen diese Mißbildung nicht (anders öfters die frühern deutschen Landesgesetze).

Die Wahl des Obmanns durch die Geschworenen zur Leitung ihrer Beratung und Abstimmung und zur Kundgebung des Wahrspruchs erfolgt erst nach Schluß der Verhandlungen zur Schuldfrage im Beratungszimmer. Weit richtiger würde für Organisierung des Geschworenenkollegs gleich nach der Auslosung gesorgt und ihnen so ermöglicht, gemeinsame Anträge zur Fragestellung, Beweiserhebung, nach Beratung unter sich, zu stellen.

Die Geschworenen unterliegen, wenn sie sich ihren Pflichten gesetzwidrig entziehen, der Strafgewalt des Gerichts.

Das deutsch-österreichische Recht billigt ihnen Ersatz der Reisekosten zu. Tagegelder: deutsches Ges. 29. VII. 1913, österreichisches Ges. 23. I. 1919 (auch Ungarn und französisches Ges. 17. VII. 1908).

VII. Das Schöffengericht ist im Gegensatz zum Schwurgericht einheitlich gebildet. Schöffen und Berufsrichter sind ein Kollegium und fällen das Urteil gemeinsam. Mitbeteiligung der Schöffen an den dem Urteil vorgängigen Entscheidungen ist nicht begriffswesentlich. Immer beschränkt sich die Zuziehung der Schöffen auf die Hauptverhandlung. Erledigung erst der Schuld-, dann der Straffrage in getrennten Entscheidungen, je durch Richter und Schöffen gemeinsam, wäre mit dem Wesen des Schöffengerichts vereinbar. Fernhaltung der einen oder andern Urteilergruppe hingegen von der Entscheidung entweder der Schuld- oder der Straffrage würde das „Schöffengericht" aufheben.

Mit dem alten deutschen Schöffengericht, das auf der Scheidung zwischen dem Hegen des Gerichts durch den Richter und dem Urteilen durch die Schöffen auf Urteilsfrage des Richters hin beruhte, teilt das moderne Schöffengericht als einheitliches Spruchkollegium nur den Namen.

Diese Gerichtsform ist zuerst in der hannoverschen Gesetzgebung 8. XI. 1850 eingeführt worden: ein Berufsrichter und zwei Schöffen urteilen über Polizeistrafsachen (Zweck: Popularisierung dieses Zweiges der Rechtspflege, Ermöglichung kollegialen Entscheids).

Es folgten: Oldenburg, Bremen, Kurhessen, Baden, Preußen (25. VI. 1867 für die neuen Landesteile), Württemberg, Sachsen (1. X. 1868). Württemberg hatte Schöffengerichte auch in der Mittelstufe, Sachsen überwies ihnen nur die mittleren Straffälle.

Ständige, nicht im Reihedienst amtierende Schöffen kannte Hamburg (Verfassung 28. IX. 1860, Ges. 30. IV. 1869).

An die so geschaffenen Schöffengerichte hat sich eine lebhafte Agitation (Vorkämpfer Schwarze) zur Ersetzung der Geschworenen durch Schöffen angeschlossen. Neuerdings wurde das Schöffenprinzip besonders durch Wach vertreten. Verteidiger der Jury: Ullmann, Birkmeyer, W. Mittermaier, v. Bar, Kahl, Liepmann usw. Für wesentlich reformiertes Schwurgericht (s. oben unter I u. III a. E.) und Umbildung des Schöffengerichts (Ausschluß des Vorsitzenden vom Schulentscheid bei mittleren Straffällen, getrennte Erledigung von Schuld- und Straffrage nach Ermessen des Gerichts, Aufstellung von Schuldfragen unter Mitwirkung der Parteien, entsprechend dem akkusatorischen Typus) mit dem Ziel der Verschmelzung beider Gerichtsformen: Oetker (insbes. Arch. f. Rechts- usw. Philosophie Bd. 2 Heft 2). Die Rückkehr zum rechtsgelehrten Beamtengericht empfehlen Binding, Beling usw. (meist unter Anerkennung relativen Vorzugs des Schöffengerichts vor der Jury).

Die ersten Entwürfe zu der geltenden Reichsgesetzgebung hatten für die erste Instanz die Alleinherrschaft des Schöffengerichts angestrebt. Die Volkstümlichkeit der Jury aber nötigte zu deren Beibehaltung unter Beschränkung des Schöffengerichts auf die unterste Stufe.

Ebenso blieb die Befürwortung des Schöffensystems durch die Kommission zur Vorbereitung einer neuen deutschen Strafprozeßordnung insofern ohne Erfolg, als die Entwürfe 1908, 1909 — dem Drucke der Volksstimme nachgebend — die Jury für schwerere Verbrechen beibehielten. Dagegen siegte das Schöffengericht in der Mittelstufe — unter Beseitigung der nur mit Berufs-

richtern besetzten Strafkammern —, während die Zuständigkeit der untern Schöffengerichte in den Entwürfen nach oben hin erheblich und bedenklich erweitert wird, zugleich aber die kleine Kriminalität und die summarischen Sachen den Amtsrichtern als Einzelrichtern zufallen. Der deutsche Entw. zu GVG. von 1919 kennt als erstinstanzliche Gerichte neben den Schwurgerichten und dem Reichsgericht nur kleine Schöffengerichte bei den Amtsgerichten.

Die Vorkommission wollte Schöffengerichte auch für die Berufungsinstanz. Die Entwürfe von 1908, 1909 hingegen überweisen diese Gerichtsbarkeit reinen Beamtengerichten. Wird indes in der Zuziehung von Schöffen eine Garantie des voll gerechten Urteils und volkstümlicher Strafjustiz erblickt und gegen Strafurteile die Berufung, eine Nachprüfung nicht nur im Rechtspunkte, sondern auch in der Beweisfrage gewährt — wofür starke Gründe sprechen —, die Berufungsverhandlung auch, wie nicht anders möglich, als neue Hauptverhandlung mit ausgiebiger Beweiserhebung in den Grenzen der Berufungsanträge gestaltet, so ergäbe die Fernhaltung der Schöffen vom Standpunkte der das Institut stützenden Erwägungen ein weniger gut besetztes Gericht und einen vollen inneren Widerspruch. Es ist daher zu billigen, daß der Entwurf zu GVG. von 1919 §§ 76, 77 Schöffenberufungsgerichte (2 Richter, 3 Schöffen) bei den Landgerichten vorsieht.

Der österreichische Entwurf von 1912 hat das Schöffeninstitut aufgenommen in Gestalt kleiner Schöffengerichte in der Mittelstufe und großer Schöffengerichte, denen ein Teil der bisherigen Geschworenenkompetenz zugewiesen ist; die Übertretungen bleiben den Einzelrichtern. An der Berufungsgerichtsbarkeit, die in unserem Sinne nur in Übertretungssachen besteht, werden Schöffen nicht beteiligt.

Nach dem Schöffenprinzip gebildete Gerichte bestehen in Norwegen (1887; für Übertretungen und leichtere Verbrechen 1 Berufsrichter, 2 Schöffen); in Bosnien-Herzegowina (1891; Bezirksamt: 1 Richter, 2 Schöffen; Gerichtshof: 3 Richter, 2 Schöffen); in Tessin (1895).

Die gemischten Gerichte in Serbien (seit 1871, 1892/94) und Bulgarien (1897; Kreisgericht, soweit es mit Zuziehung von „Beisitzern" entscheidet) sind nicht echte Schöffengerichte, sondern modifizierte Schwurgerichte nach sächsischem (1868) Muster (Entscheid der Schuldfrage durch Richter und Beisitzer gemeinsam, der Straffrage nur durch die Richter).

In Norwegen (§§ 400f.) können durch Antrag auf erneute Verhandlung (nicht „Berufung" im technischen Sinne) Sachen, in denen ein Schöffengericht (oder Verhörsgericht) entschieden hat, vor das Schwurgericht gebracht werden.

Schöffengerichte (2, 4 Beisitzer) sind die deutschen Konsular-Strafgerichte gemäß §§ 8—12 Kons.-Ger.-Ges. 7. IV. 1900; die „Wuchergerichte" nach der Ver. von 27. XI. 1919 (3 Richter, 2 Schöffen).

Den Charakter von Schöffengerichten haben die Kriegsgerichte, Oberkriegsgerichte und das Reichsmilitärgericht nach R.-Mil.-Strafger.-Ordng. 1898 (zusammengesetzt aus juristischen Mitgliedern und Offizieren; z. T. starke Abweichungen von den bürgerlichen Schöffengerichten) Diese Schöffeninstitution erstreckt sich auf die Berufungs- und Revisionsinstanz.

Schöffengerichtstypus zeigen auch die standgerichtlichen Gerichte, preußisches Ges. über den Belagerungszustand vom 4. VI. 1851 (2 Zivilrichter, 3 Offiziere), bayerisches Kriegszustands-Ges. vom 5. XI. 1912 und Vollz.-Vorschrift vom 13. III. 1913 (3 Zivilrichter, 2 Militärpersonen, 2 Gerichtsbeisitzer), und die bayerischen Volksgerichte nach Ges. vom 12. VI. 1919 (für den Fall innerer Unruhen; 2 Richter, 3 Schöffen).

VIII. Die Schöffen haben das Richteramt nur für die Hauptverhandlung — vorher und nachher erforderliche Entscheidungen erläßt der Richter allein —, für diese aber nach Reichsrecht (von geringfügigen Ausnahmen abgesehen) auch in vollem Umfange, so daß auch die dem Urteil vorgängigen prozessualen Entscheidungen von ihnen mitgefällt werden. Mag immerhin das Laienverständnis prozeßrechtlichen Fragen öfters nicht gewachsen sein, so werden doch verständige Schöffen gerade hierin dem Richter willig folgen, während die Mitbestimmung der Beweiserhebung, über deren Ergebnisse sie zu urteilen haben, ihnen füglich nicht entzogen sein kann. Den Vorsitz hat der Richter; die Schöffen stimmen nach Reichsrecht (anders früh. deutsche Ges.) vor ihm ab, im Interesse ihrer Selbständigkeit, nachdem in der vorgängigen Beratung der Berufsrichter Gelegenheit hatte, seine Auffassung zu entwickeln. Entsprechend österr. E. von 1912.

Auch in der Mittelstufe müssen die Schöffen die Mehrheit haben. Andernfalls sind sie bloße Figuranten und der gesetzliche Zweck der Schöffeninstitution, eine von der Billigung des Volkes getragene, von schablonenhafter Beweisbeurteilung und Strafbestimmung freie, das öffentlich Rechtsbewußtsein befriedigende und fortbildende Strafrechtspflege zu schaffen, bleibt unerfüllt. Zu tadeln der österreichische Entw. von 1912, der gleichviel Richter und Schöffen beruft.

Über Schuld- und Straffrage wird nach Reichsrecht im Anschluß an die Beweisaufnahme und nachdem die Parteien zu beiden Fragen in ungetrenntem Vortrage gehört worden sind, in einem Urteilsakt entschieden. Die Vereinfachung der so gestalteten Hauptverhandlung gegenüber dem schwurgerichtlichen Hergange leuchtet ein; doch könnten ein vorangestellter bloßer Schuldentscheid und entsprechende Gliederung der Parteivorträge diese übersichtlicher, wirksamer gestalten und von Eventualitäten befreien. Österreich § 256 (für nicht-schwurgerichtliches Verfahren) ermöglicht getrennte Behandlung von Schuld- und Straffrage (so auch früher Braunschweig; ähnlich ottomanische StrPO. 1879 §§ 290f.).

IX. Im Interesse möglichst gleichmäßiger Verteilung des Schöffendienstes auf die Befähigten und zur Vermeidung jeder Willkür in der Gerichtsbesetzung werden nach deutschem Rechte der Justiz je für ein Geschäftsjahr eine bestimmte Zahl Pflichtiger — die Jahresliste der Schöffen — zur Verfügung gestellt und vor Beginn des Geschäftsjahres durch Auslosung aus dieser Liste die Schöffen auf die im voraus bestimmten Sitzungstage des Jahres verteilt.

Die Urliste ist dem Schöffen- und Schwurgericht gemeinsam. Die Jahresliste der Schöffen entsteht durch Wahl aus der Urliste seitens eines jährlich beim Amtsgericht zusammentretenden Ausschusses, der zugleich die Geschworenen vorzuschlagen hat (s. unter VI), nach vorgängiger Prüfung der Urliste und Entscheidung der gegen sie erhobenen Einsprachen. Die Jahresliste zerfällt in die Hauptliste für den regelmäßigen Bedarf und die Hilfsliste — Personen, die in der Nähe der Gerichtsstelle wohnen — zur Deckung eines Schöffen-Ausfalls (Behinderung, unentschuldigtes Ausbleiben usw.) bei einzelnen Sitzungen (nach einer vom Ausschuß festzusetzenden Reihenfolge). Die Zahl der Hauptschöffen ist so zu bemessen, daß voraussichtlich jeder zu höchstens 5 Sitzungstagen im Jahre herangezogen wird. Die Schöffen werden bei der ersten Dienstleistung für das Geschäftsjahr im ganzen beeidigt (Geschworene für jede einzelne Sache). Die Farblosigkeit der Formel, die namentlich nicht die Bindung des Schöffen an das Gesetz ausdrückt, ist zu beanstanden. Weit besser der österr. E. § 240a.

Entscheidung durch den Amtsrichter allein läßt das geltende Recht nur zu, wenn der Beschuldigte lediglich wegen Übertretung verfolgt nach vorläufiger Festnahme vorgeführt wird, geständig ist und die Staatsanwaltschaft zustimmt. Erhebliche Erweiterung des schöffenlosen Verfahrens soll nach den Entwürfen eintreten.

Zur Bestimmung der Landgerichtsschöffen kombiniert der deutsche Entw. das schwurgerichtliche und das schöffengerichtliche Bildungsprinzip: Vorschlagsliste durch Wahl aus der Urliste seitens des Amtsgerichts-Ausschusses, Jahresliste durch Wahl aus der Vorschlagsliste seitens des Landgerichts, Auslosung auf die Sitzungstage durch das Landgericht.

Schöffen bei den „Jugendgerichten“, d. h. besondern nach Anordnung der Landesjustizverwaltung bei den Amtsgerichten zu bildenden Abteilungen, sollen nur solche Persönlichkeiten sein, die auf dem Gebiete der Jugenderziehung besonders erfahren sind (Lehrer, Lehrherren, Mitglieder von Fürsorge-Vereinen usw.). Daher ist für diese Abteilungen eine Spezial-Jahresliste zu bilden. Um ein Zurückdrängen der sachverständigen Begutachtung durch die Annahme genügender eigener Sachkunde seitens der Schöffen zu verhüten und die „Väter“ nicht vom Gericht auszuschließen, wäre richtiger die Heranziehung nur je eines Spezialschöffen. Auch sollten in Erweiterung des Entwurfs Jugendabteilungen mit je einem Spezialschöffen bei den Landgerichten ebenfalls bestehen.

Der österr. Entw. von 1912 über die Bildung der (Geschworenen- und) Schöffenlisten ist in der Hauptsache nach deutschem Muster gearbeitet; zwischen Urliste und Jahresliste steht die von einem Verwaltungsbeamten aufgestellte Vorschlagsliste, die Jahresliste wird durch eine dem deutschen Amtsgerichtsausschuß entsprechende Kommission aus der Urliste unter Benutzung der Vorschlagsliste ausgewählt.

Im Hinblick auf Ordnungsstrafen, Ersatz der Reisekosten, Gewährung von Tagegeldern stehen die Schöffen den Geschworenen gleich.

---

25. Abschnitt.

Reform des Strafvollzugs.

Von Dr. Georg Kleinfeller,
o. Professor der Rechte an der Universität Kiel.

Literatur.[1])

Gesetzentwürfe: Entwurf (des Reichsjustizamts) eines Ges. über die Vollstreckung der Freiheitsstrafen für das Deutsche Reich 1879 s. Blätter f. Gefängniskunde Bd. 14, S. 1ff. Bemerkungen dazu von Tauffer im Gerichtssaal Bd. 31, S. 161ff. Vorschläge zu einem Entwurf eines Reichsges. über den Vollzug der gerichtlich erkannten Freiheitsstrafen. Aufgestellt auf Grund eines Beschlusses der XV. Versammlung des Vereins der deutschen Strafanstaltsbeamten in einer Kommission von Mitgliedern des Vereinsausschusses (I. Lesung 1911) Sonderheft zu Blätter f. Gefängniskunde Bd. 45; Abdruck mit Bemerkungen in Zeitschr. f. d. gesamte Strafrechtswissenschaft Bd. 33, S. 643ff. II. Lesung 1913 Sonderheft A zu Blätter f. Gefängniskunde Bd. 47. Einleitung und Begründung Sonderheft B ebenda. Anträge und Bemerkungen zu beiden Vorschlägen ebenda Bd. 46ff. von v. Bähr, Dreier, Gennat, Kaschade, Michaëlis, Reich, Stocker. Vorentwurf zu einem deutschen Strafgesetzbuch mit Begründung (1909) §§ 15ff. Gegenentwurf z. Vorentwurf eines deutschen Strafgesetzbuchs, aufgestellt von Kahl, v. Lilienthal, v. Liszt u. Goldschmidt mit Begründung (1911) §§ 44ff. Ebermayer, L., Der Entwurf eines deutschen Strafgesetzbuches. Nach den Beschlüssen der Strafrechtskommission (1914), S. 3ff. Entwurf eines Ges. über den Rechtsgang in Strafsachen (1920). § 43.

Systematische Darstellungen: Goldschmidt, Strafen und verwandte Maßregeln unter Berücksichtigung der Grundsätze des Strafvollzugs, Vergleichende Darstellung des deutschen und ausländischen Strafrechts Allg. Teil IV, 316ff. Kriegsmann, N. Herm., Einführung in die Gefängniskunde (1912), S. 310ff. Aschaffenburg, G., Das Verbrechen und seine Bekämpfung. (2. Aufl. 1906).

Einzelne Abhandlungen: Bär, A., Die Hygiene des Gefängniswesens (aus: Handbuch der Hygiene von Th. Weyl V 2. 1897). Ellger, Das Jugendgefängnis in Wittlich; Blätter f. Gefängniskunde Bd. 48 (1914), S. 225. Derselbe, Der progressive Strafvollzug, Zeitschr. f. Strafrechtswissenschaft Bd. 36 (1915), S. 554. Freudenthal, Gefängnisrecht in Holtzendorff-Kohler, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft Bd. 5, S. 101ff. Derselbe, Das erste deutsche Jugendgefängnis, Deutsche Juristenzeitung Bd. 18 (1913), S. 134ff. Derselbe, Denkschrift betr. die Errichtung eines Jugendgefängnisses in Monatsschr. f. Kriminalpsychologie u. Strafrechtsreform Bd. 9 (1913), S. 577ff. Derselbe, Strafrecht u. Strafvollzug im modernen Rechtsstaat, Zeitschr. f. Strafrechtswissenschaft Bd. 39 (1918), S. 493ff. Gradnauer, G., Das Elend des Strafvollzugs (1905). Jagemann, Zur kriminalpolitischen Ausgestaltung der Freiheitsstrafen, Zeitschr. f. Strafrechtswissenschaft Bd. 34, S. 329ff. Kaufmann, M., Psychologie d. Verbrechens (1912), S. 315ff. Klein, Der Strafvollzug und die neue Reichsverfassung, Deutsche Strafrechtszeitung Bd. 7 (1920), S, 16ff. Kriegsmann, N. Herm., Die Strafen und Sicherungs maßregeln d. österreich. Strafgesetzentwurfs, Monatsschr. f. Kriminalpsychologie und Strafrechtsreform Bd. 6 (1910), S. 547ff. Derselbe, Die kriminalpolitische Bedeutung des Borstalsystems, Mitteilungen d. Internat. Kriminal-Vereinigung Bd. 18 (1911), S. 506. Langer, Der Vorentwurf z. Strafgesetzbuch u. d. progressive Strafvollzug, Zeitschr. f. Strafrechtswissensch. Bd. 31 (1911), S. 167ff. Leonhard, Die modernen Strafrechtsideen und der Strafvollzug (Krit. Beiträge zur Strafrechtsreform, herausgegeben von Birkmeyer u. Nagler, 12. Heft 1910). v. Lilienthal, Der Vorentwurf zu einem deutschen Strafgesetzbuch, ebenda Bd. 41, S. 70ff. Zeitschr. f. Strafrecht'sw. Bd. 30, S. 233ff. Marx, ebd. Bl. 41, S. 70ff. Mittelstädt, Gegen die Freiheitsstrafen (1879). Preiser, Das erste deutsche Jugendgefängnis ebenda Bd. 39 (1918), S. 328. Salomon, Über die Disziplinarstrafen für Strafgefangene, Monatsschrift f. Kriminalpsychologie u. Strafrechtsrefom Bd. 9 (1913), S. 6ff. Schreiber, Zur Reform des Strafvollzugs, Zeitschr. f. Strafrechtswissensch. Bd. 36 (1915), S. 133. Seyfahrt, Zur Reform des Strafvollzugs, Deutsche Strafrechtszeitung Bd. 6 (1919), S. 159ff.

Verhandlungen der Landesgruppe Deutsches Reich der Internationalen Kriminalistischen Vereinigung zu Berlin 1911 und zu München 1912 in Mitteilungen der I. K. V. Bd. 18, S. 245ff., und Bd. 19, S. 386ff., 481ff. Verhandlungen des 30. Deutschen Juristentags (Danzig 1910) Bd. 2, S. 459ff., hierzu Gutachten von Ebermayer und Krohne in den Verhandlungen des 29. Deutschen Juristentags Bd. 1, S. 259, und Bd. 4, S. 199. Verhandlungen des 31. Deutschen Juristentags (Wien 1912) Bd. 3, S. 584ff. mit Gutachten von Pollitz, Köhler und Löffler, ebenda Bd. 2, S. 126, 234, 766. Verhandlungen der 13. und 15. Versammlung des Vereins Deutscher Strafanstaltsbeamten zu Stuttgart 1903 und zu Köln 1908, Blätter f. Gefängniskunde Bd. 38, S. 57ff., Bd. 43, S. 3ff.

---

[1]) Die mit wenigen Ausnahmen festgehaltene Beschränkung auf die Zeit nach 1900 rechtfertigt sich durch die Erwägung, daß ältere Gedanken, die Bestand haben, notwendig auch in der neuesten Literatur wiederkehren und daß diese so den Schlüssel zur älteren Literatur bildet.

Die Reform des Strafvollzuges ist Neugestaltung der Strafmittel, also der Strafe überhaupt, denn erst der Vollzug bestimmt deren Inhalt. Die Reformgedanken sind vielfach ausländische, aber ihre Anwendung auf das deutsche Recht muß volkstümlich gerichtet, inländischen Zuständen angepaßt sein. Die Lösung der Aufgabe ist abhängig von den Strafmitteln, die der Gesetzgeber wählt, und von dem Verhalten, das der Staat unmittelbar nach dem Vollzug beobachtet, endlich von dem Verhältnis zwischen Vollzug und Aussetzung des Vollzugs oder von dem Umfang, in dem der bedingte Strafvollzug zugelassen wird. Die Behandlung der beiden letzten Fragen liegt jedoch außerhalb des Rahmens dieser Betrachtung.

Die erste Forderung ist Herstellung der Rechtseinheit über das bescheidene Maß hinaus, das im geltenden Strafgesetzbuch der Rechtseinheit hinsichtlich des Strafvollzuges zugestanden ist. Bestrebungen dieser Art reichen ins 19. Jahrhundert zurück. Für den Vollzug der Todesstrafe hat die Strafprozeßordnung (§§ 485 ff.) einen Schritt vorwärts getan und für den Vollzug der Vermögensstrafen hat sie mit § 495 das Ziel sogar fast erreicht. Einen Versuch, die Rechtseinheit auf den Vollzug der Freiheitsstrafe auszudehnen, stellen die vom Bundesrat vereinbarten Grundsätze über den Strafvollzug vom 6. XI. 1897 (Zentralbl. f. d. Deutsche Reich 1897 und Blätter f. Gefängniskunde Bd. 32 S. 354 ff.) dar; aber neues Reichsrecht wurde dadurch nicht geschaffen. Einen Gesetzentwurf über den Vollzug der Freiheitsstrafe hat das Reichsjustizamt 1879 dem Bundesrat vorgelegt. Ein weiterer Versuch, diese Einheitsbestrebungen zu fördern, wurde mit den im Literaturverzeichnisse genannten Vorschlägen des Vereins deutscher Strafanstaltsbeamten 1911 und 1913 gemacht. Im Rechtsstaat kann die Rechtseinheit nur durch Gesetz im formalen Sinne des Verfassungsrechts zustande kommen; die Bildung von Gewohnheitsrecht ist auf diesem Gebiete nicht praktisch.

Die neue Reichsverfassung hat im Art. 7 Nr. 3 dem Reiche die Gesetzgebung über das gerichtliche Verfahren einschließlich des Strafvollzugs zwar nicht ausschließlich vorbehalten, aber doch die Zuständigkeit dafür gesichert. Die Wortfassung „einschließlich" darf nicht zu der Annahme verführen, als ob diese Bestimmung auf den Strafvollzug, soweit er Gegenstand gerichtlichen Verfahrens sein kann, zu beschränken sei; bei dieser Auslegung wäre die besondere Erwähnung des Strafvollzugs überflüssig. Das einheitliche Arbeitsrecht, das Art. 157 verheißt, wird sich auf die Gefängnisarbeit miterstrecken müssen.

I. Die Rechtseinheit ist trotz der StrPO. für den Vollzug der Todesstrafe hinsichtlich der Mittel der Hinrichtung noch nicht erreicht. Da diese Strafe selbst im Falle grundsätzlicher Abschaffung doch jedenfalls für Kriegszeiten beizubehalten ist, wird neben der Vollzugsart des Erschießens für militärische Verbrechen schlechthin sowie im Felde für nicht militärische Verbrechen (Militärstrafgesetzbuch § 14) für die nicht im Felde zu vollstreckende Todesstrafe der einheitliche Vollzug durch Fallbeil anstatt der mittelalterlichen Benutzung des Handbeiles anzuordnen sein.

II. Der Vollzug der Freiheitsentziehung hat als Haupt- und Nebenstrafe in weitem Umfange versagt. Die strafbaren Handlungen haben nicht nur im ganzen zugenommen, sondern die Zahl der Rückfälle ist um so stärker gewachsen, je öfter der Vollzug einer Freiheitsstrafe vorangegangen war. Die Ursachen liegen trotzdem nur zum Teile im Strafvollzuge selbst, zum Teile in der Eigenart der Entlassenen, zum Teile in den Verhältnissen, die der Entlassene in der Freiheit antrifft. Es läßt sich deshalb von einer Neugestaltung des Strafvollzuges selbst so wenig alles Heil erwarten, wie man überhaupt nicht von der Strafe allein die Ausmerzung der Verbrechen hoffen darf. Der Erfolg des Strafvollzuges hängt von dem Verhalten der Gesellschaft nach der Entlassung ab.

Die erste Frage für die Neuordnung muß die nach dem Ziele des Vollzugs der Freiheitsstrafe sein. Wenn die Strafe der ausgleichenden Gerechtigkeit dienen soll, so muß sie von dem Bestraften als ein verdientes Übel, von dem Gemeinwesen aber als Wohltat, nicht als Übel, empfunden werden. Nur dann wird sie als Sühne für die Übeltat wirken. Der Mißerfolg des bisherigen Vollzugs ist, soweit die Zeit der Unterbringung in der Strafanstalt in Betracht kommt, ein Mißerfolg der kurzzeitigen Freiheitsstrafen, und hinsichtlich der längerdauernden Strafen ein Mißerfolg sowohl der Abschreckungs- als der Besserungsbestrebungen. Aber da nicht alle Bestraften rückfällig werden, beweisen die Rückfälle nicht schlechthin die Erfolglosigkeit solcher Bestrebungen,

sondern, daß sie nicht allgemein wirken und daß sie um so weniger wirken, je häufiger das Mittel der Freiheitsstrafe angewandt wird. Die Strafe erscheint unter diesen Umständen als ein Übel für das Gemeinwesen, und zwar erweist sich bei jedem Rückfall schon die erste Strafe als ein Übel für den Staat selbst.

Niemals wird es gelingen, den Entlassenen in Verhältnisse zu bringen, die jede Versuchung zum Müßiggang und zum Rückfall ausschließen. Das Ziel der Strafe muß daher die Erziehung sein: Erziehung zum Wollen und Arbeiten setzt voraus Anerziehung von Vorstellungen, die dem Anreiz zum Müßiggang und zum Verbrechen entgegenwirken. Jede Erziehung muß neben der Aussicht auf Belohnung für gutes und Strafe für gemißbilligtes Verhalten das Nachdenken über die sonstigen mit Naturnotwendigkeit eintretenden Folgen des menschlichen Verhaltens anregen. Die Revolution hat in erschreckender Weise enthüllt, wie fremd dem deutschen Volk in allen Schichten Menschenkenntnis und wirtschaftliches Denken ist. Es ist notwendig, aber es genügt nicht, daß der Gefangene durch sittliche oder religiöse Vorstellungen zum Nachdenken über sich selbst und sein Verbrechen veranlaßt wird. Er muß lernen, über die Beziehungen des einzelnen zur Gesamtheit nachzudenken. Auch das gehört zur Kultur. Der Mangel an Kultur ist eine Hauptquelle von Verbrechen. Kann in der Strafanstalt auch nicht jede Art von Kultur gepflegt werden, so muß sie doch soviel dazu beitragen, als eben im Rahmen des Strafvollzugs möglich ist. Soll durch den Vollzug der Freiheitsstrafe der rücksichtslose, blinde Egoismus zugunsten eines vernünftigen, mit Altruismus gepaarten Egoismus zurückgedrängt werden, so kann das nicht anders geschehen, als durch Erziehung zum Nachdenken über die Beziehungen der Menschen zum Staat und über wirtschaftliche Vorgänge. Das vermag natürlich ein theoretischer Unterricht über Bürgerkunde, Soziologie und Volkswirtschaft nicht zu leisten. Die Belehrung wird anknüpfen müssen an mitgebrachte oder in der Strafanstalt selbst erworbene Vorstellungen über Arbeitsverhältnisse und Arbeitsertrag, über den Arbeitsbetrieb in der Anstalt, die Beziehungen zwischen der Anstaltsarbeit und anderen Wirtschaften, endlich zur Volkswirtschaft, über die Folgen von Streiks, über den Wert der staatlichen Ordnung als Damm gegen den Mißbrauch von Macht und Reichtum u. dgl. Die Erziehung unterscheidet sich hiernach von der Verfolgung des Besserungszwecks durch den Weg, die Einwirkung auf den Verstand, die Hebung des geistigen Menschen; darin zeigt sich, daß die Erziehung zwar ein Ziel oder ein Mittel, aber nicht Zweck der Strafe ist.

Die Empfänglichkeit für solche Belehrung wird um so geringer sein, je älter der Gefangene ist; die im Alter und in anderen Verhältnissen liegenden Schwierigkeiten können sich in zahlreichen Fällen, insbesondere bei Gewohnheitsverbrechern, bis zur Unmöglichkeit des Erfolges steigern. Hier muß der Gedanke trösten: nützt es nichts, so schadet es auch nichts, wenn man sich nur auf die tatsächlichen Verhältnisse beschränkt und die Politik vermeidet; etwas bleibt doch hängen. Die Wirksamkeit solcher Belehrung kann auch dadurch gesteigert werden, daß die Anregung zum Nachdenken alle Zweige des Vollzugs durchdringt, der Gefangene bei jeder Gelegenheit nicht nur belehrt wird, wie er sich zu verhalten hat, sondern ebenso darüber, warum diese oder jene Arbeit zu leisten ist, warum sie so und nicht anders gemacht werden darf; auch der Elementarunterricht, die Arbeitsbelohnung selbst kann in diesem Geiste verwertet werden.

Die Erziehung schließt weder die Strenge des Vollzugs noch die gelegentliche Verwendung von Abschreckungsmitteln, wohl aber die Abschreckung als einzigen Strafzweck, gewissermaßen als Selbstzweck und Hauptziel der Strafe aus. Dieser einseitigen Abschreckungstätigkeit widerspricht die Erfahrung. Dagegen kann unter den heutigen Verhältnissen, angesichts der Zügellosigkeit eines im Freiheitstaumel dem Abgrund zueilenden Volkes, nicht davon die Rede sein, daß die Strenge des Strafvollzuges gemildert, harte Disziplinarstrafen beseitigt werden, daß der Wille nicht gebrochen werden dürfe. Wer weder der Belehrung noch einer mäßigen Zucht zugänglich ist und hartnäckig passiven Widerstand leistet, der muß die Zwangsgewalt des Staates auch in schroffster Form kennen lernen.

Ist das Hauptziel bei Erwachsenen wie bei Jugendlichen auch das gleiche, so können doch die Mittel verschiedene sein. Der Umfang, in dem Erziehung angestrebt wird, muß bei Erwachsenen anders bemessen werden wie bei Jugendlichen, bei Rückfälligen anders wie bei erstmals Bestraften. Je mehr die Verhältnisse des einzelnen den Erfolg des Strafvollzugs gefährden, desto längere Zeit

muß der Staat sich die Einwirkung auf den Bestraften sichern, nicht auf dem Wege der Verurteilung zu einer Strafe von unbestimmter Dauer, sondern durch staatliche Zwangs- und Sicherungsmaßregeln wenigstens in allen den Fällen, in denen die freie Fürsorge für entlassene Gefangene von vornherein versagt, weil der Gefangene sie ablehnt oder weil der Verein eine geeignete Unterbringung oder Unterstützung nicht leisten kann. Hier müssen staatliche oder gemeindliche Beschäftigungsanstalten eingreifen, die nicht mehr Strafanstalten sind, aber doch eine Überwachung und Lenkung sowie eine allmähliche Überführung auf den privaten Arbeitsmarkt ermöglichen. Mit solchen Arbeitskräften könnte besonders die Moorkultur und im Anschluß daran die innere Kolonisation gefördert werden.

Voraussetzung für eine Neugestaltung des Strafvollzugs in diesem Sinne ist eine zweckmäßige Trennung der Verbrecher in Gruppen und besondere Anstalten für Jugendliche sowie für erstmals Bestrafte und für Rückfällige; bei den Rückfälligen können die Gewohnheitsverbrecher innerhalb einer Anstalt als besondere Abteilung untergebracht werden. Eine weitere Voraussetzung ist die Ausbildung des Beamtenstandes. Der Weg ist weit und es ist nicht daran zu denken, daß die ganze Neugestaltung auf einmal ins Leben gerufen werden kann; sie läßt sich nur allmählich Schritt für Schritt verwirklichen. Ein Anfang muß allerdings an zwei Punkten zugleich gemacht werden: durch Einrichtung der nötigen Anzahl von Anstalten für Jugendliche nach dem Vorbilde von Wittlich, und durch eine Neuordnung zum Zwecke der Heranbildung eines Standes von Ober- und Unterbeamten. Das nächste wird die Schaffung von Beschäftigungsanstalten zum Zwecke der Verhütung des Rückfalles sein. Weiter muß die Teilung der übertrieben großen Anstalten vorgenommen werden.

Von den Einzelheiten des Strafvollzugs kann selbst das Wichtigste hier nur kurz berührt werden. Auch Forderungen, die ein Jahrhundert und darüber alt sind, harren noch der Erfüllung. Zu diesen alten Forderungen gehört die Individualisierung. Hindernisse für ihre Verwirklichung sind die kurzen Freiheitsstrafen, übergroße Anstalten wie Plötzensee, die Behandlung von Beamtenstellen wie die des Gefängnisarztes und des Geistlichen als Nebenämter, die mechanische Anlernung der Aufseher. Selbst wenn die Zentralanstalten auf eine Belegstärke von 400 Gefangenen beschränkt werden, wird der Verkehr zwischen den Beamten und dem einzelnen Gefangenen, der nicht erkrankt oder Disziplinwidrigkeiten begeht, auf ein geringes Maß beschränkt bleiben, der persönliche Einfluß also fehlen. Davon hängt aber viel ab, daß die Oberbeamten einen solchen dauernden Einfluß auf den einzelnen gewinnen und den Eindruck zerstören, daß die Strafe mechanisch gehandhabt wird, daß der Gefangene ein maschinenmäßiger Behandlung überlieferter Gegenstand sei. Wenn der Gefangene geistig auf eine höhere Stufe gehoben werden soll, so kann das nicht bloß im Schulunterricht und durch eine Sonntagspredigt geschehen, es kann auch nicht durch die Aufseher bewirkt werden.

Begünstigt wird die Individualisierung durch Einzelhaft, die auch ein nicht unentbehrliches aber erwünschtes Glied im progressiven Strafvollzug bildet. Sie wird daher regelmäßig den Anfang des Vollzugs einer längeren Freiheitsstrafe bilden. Eine jahrelang dauernde Einzelhaft wird zwar von Leuten, die sich nach dem Umgang mit ihresgleichen sehnen, als Qual empfunden. Das kann nicht entscheidend sein. Vielmehr muß die Einzelhaft, solange keine Gefahr für die Gesundheit besteht, fortdauern, wenn von dem Gefangenen ein schädlicher Einfluß auf Mitgefangene oder eine Gefahr für die Sicherheit zu besorgen ist. Der Wunsch des Gefangenen nach Fortdauer der Einzelhaft kann immer erfüllt werden, ohne daß ein Anspruch darauf einzuräumen ist. Die Höchstdauer der Einzelhaft bedarf hiernach keiner ziffermäßigen Begrenzung; diese Grenze sollte ausschließlich als Frage des einzelnen Falles behandelt werden. Das Mindestmaß der Einzelhaft muß in einem angemessenen Verhältnis zur Gesamtdauer der Strafe stehen. Die Einzelhaft als Form des Strafvollzugs ist nicht anzuwenden auf Jugendliche und solche Erwachsene, die nach ihrem Beruf (Landwirtschaft) oder nach ihrer körperlichen Veranlagung durch die Einzelhaft der Gefahr einer Erkrankung besonders ausgesetzt sind; endlich auf Gewohnheitsverbrecher, weil an diesen durch gemeinsame Haft nichts zu verderben ist. Nur die räumliche Trennung zur Nachtzeit muß — außerhalb des Lazaretts — schlechthin gefordert werden.

Die Einführung eines Progressivsystems ist nicht Gegenstand einer neuen Forderung. Die Forderung ist nicht nur alt, sondern auch in der einen oder anderen Form wohl überall in Deutsch-

land verwirklicht. Schon die Klassifizierung im Rahmen der gemeinsamen Haft trägt das Wesen eines Progressivsystems an sich, denn es wird der Vollzug der einheitlichen Strafe in Stufen ermöglicht, von denen die höhere eine Verbesserung und damit eine Milderung der Freiheitsentziehung bedeutet. Neu zu fordern ist die Schaffung eines einheitlichen Progressivsystems durch gebietende, nicht, wie jetzt, durch ermächtigende Normen. Die Möglichkeit, eine einheitliche Freiheitsstrafe stufenweise zu vollziehen, gewährt das StrGB. bei längeren Freiheitsstrafen dergestalt, daß der Vollzug mit Einzelhaft beginnt, in gemeinsamer Haft durch drei oder mehr Klassen hindurch fortgesetzt wird und daß durch die bedingte Entlassung ein Übergang zur vollen Freiheit hergestellt wird. Diese Stufenfolge, die das StrGB. erlaubt, ist zum Gebot zu erheben, jedoch nicht zum Gegenstande starrer und schematischer Durchführung zu machen. Das Wesen des Vollzugs in Stufen besteht darin, zu verhüten, daß die Gegensätze stärkster Freiheitsbeschränkung und voller Freiheit unvermittelt aufeinanderfolgen, dagegen zu bewirken, daß der Gefangene durch allmähliche Milderung des Vollzugs an die Benutzung von Freiheit langsam gewöhnt wird. Aber der Gefangene muß die höhere Stufe wirklich als Fortschritt empfinden; wenn der Strafzwang in der gemeinsamen Haft unvermindert oder gar verstärkt auf ihm lastet, so ist der Fortschritt nur äußerlich, nicht in der Sache vorhanden; deshalb muß es zulässig sein, dem Gefangenen, der die Einzelhaft der gemeinsamen Haft vorzieht, im Rahmen der Einzelhaft eine Verbesserung seiner Lage zu gewähren und den Strafzwang durch Verminderung der Arbeitszeit, Ausdehnung der Bewegung im Freien oder dergleichen zu mildern. Ebenso muß es ermöglicht werden, Gefangenen, die zwar bedingte Entlassung verdient haben, für die aber kein Unterkommen gefunden wird, in ähnlicher Weise durch Vergünstigungen einen Ersatz zu bieten; in solchen Fällen könnte auch die neu zu gründende Beschäftigungsanstalt die Lücke ausfüllen.

Das Aufsteigen von einer Stufe zur anderen muß verdient werden. Die Voraussetzung, daß der Gefangene, um aufsteigen zu dürfen, innerhalb bestimmter Zeit oder überhaupt eine bestimmte Anzahl von Strichen oder Marken erlangt haben muß, klingt formal und schematisch, ist aber wenigstens innerhalb der gemeinsamen Haft nicht zu umgehen, weil nur so der Verdacht der Parteilichkeit vermieden wird. Eine gewisse Beweglichkeit kann in das Strich- oder Markensystem dadurch gebracht werden, daß die Anforderungen bei Gefängnis- und Zuchthausinsassen, bei erstmals Bestraften, Rückfälligen und wiederholt Rückfälligen verschieden bemessen werden.

Das Vollzugsgesetz muß endlich eine untere Grenze, z. B. ein Jahr festsetzen, die eine Freiheitsstrafe zum Vollzug in Stufen geeignet macht.

Der Arbeitszwang ist unentbehrliches Merkmal einer längeren Freiheitsstrafe. War schon früher den Beschwerden der Gewerbetreibenden über die Konkurrenz der Gefängnisarbeit entgegenzuhalten, daß es kein Recht auf das Nichtstun anderer gebe, so ist jetzt auf den Art. 163 der Reichsverfassung hinzuweisen, wonach jeder Deutsche unbeschadet seiner persönlichen Freiheit die sittliche Pflicht hat, seine geistigen und körperlichen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert. Da im Vollzuge der Freiheitsstrafe die persönliche Freiheit ausscheidet, so bleibt die unbedingte sittliche Pflicht übrig und die Forderung, daß die Arbeitskraft der Gefangenen nicht für das Wohl der Gesamtheit, sondern nur so benutzt werden darf, wie es das Wohl der Gewerbetreibenden erheischt, stellt sich als unsittlich heraus. Gerade die Arbeit ist dasjenige Element des Strafvollzugs, an dem der Gefangene zuerst und am leichtesten lernen kann, daß er nicht für sich, sondern für andere lebt, daß er sich mit seiner Betätigung dem Gemeinwesen und dem Wohle des Ganzen anpassen muß. Deshalb muß die Arbeit auch produktiv sein. Nur wenn der Gefangene einen greifbaren Erfolg seiner Arbeit sieht, kann er im innern Herzen spüren, was er erschafft mit eigner Hand, kann er Lust zur Arbeit bekommen. Die Art der Arbeit muß den Kräften und Verhältnissen des Gefangenen angemessen sein; deshalb soll er möglichst in der Arbeit beschäftigt werden, die er im freien Zustande gelernt und betrieben hat; ungelernte Arbeiter müssen für einen Beruf ausgebildet werden, zu dem sie sich eignen, junge Leute möglichst für Garten- oder Landwirtschaft. Jede größere Anstalt sollte Gelegenheit dazu bieten.

Eine notwendige Folge der Freiheitsentziehung ist es, daß die Arbeitskraft des Gefangenen dem Staate verfällt und der Ertrag seiner Arbeit in die Staatskasse fließt. Das schließt jedoch nicht aus, daß dem Gefangenen nicht bloß ein Arbeitsgeschenk, sondern ein verdienter Lohn gut-

geschrieben wird; nur wird dieser Lohn mit Rücksicht auf die Strafe anders, viel niedriger bemessen als in der Freiheit und ausschließlich durch den Arbeitgeber, nicht durch Vertrag festgesetzt. So wird der Lohn in Verbindung mit der Arbeit als Erziehungsmittel ausgenützt, ohne daß dem Rechte des Staates etwas vergeben wird. Aus der Freiheitsbeschränkung folgt auch, daß der Gefangene den Lohn nicht bar erhält und daß er nicht willkürlich darüber verfügen darf, sondern nur über einen Teil und nur zu den durch Gesetz oder Hausordnung gebilligten Zwecken.

Von den Disziplinarstrafen ist die Prügelstrafe abzuschaffen, der Dunkelarrest auf Fälle hartnäckigen passiven Widerstandes und tätliche Widersetzlichkeit zu beschränken. Längere Arreststrafen und Dunkelarrest dürfen nur nach ärztlichem Gutachten auf Grund sorgfältiger Untersuchung des Gesundheitszustandes vollzogen werden.

Für den Vollzug an Jugendlichen ist zu fordern, daß nach Verstreichen einer angemessenen Übergangszeit die Freiheitsstrafe nur noch in besonderen, für jugendliche Personen bestimmten Anstalten, nicht auch in anderen Räumen vollzogen werden darf. In diesen Anstalten sind Jugendliche bis zur Erreichung der Volljährigkeit unterzubringen, so daß der Jugendliche, der während des Strafvollzugs die Altersgrenze des § 57 StrGB., das 18. Lebensjahr, überschreitet, bis zur Vollendung des 21. Jahres die Anstalt nicht wechselt. Dem entspricht es, daß auch Personen, die zur Zeit des Antrittes der Freiheitsstrafe das 18., aber noch nicht das 21. Lebensjahr überschritten haben, dem Vollzug in der Jugendstrafanstalt unterliegen. Die Neuerung macht nicht den Bau von neuen Strafanstalten für Jugendliche nötig, sondern kann, wie die Anstalt in Wittlich, durch Anpassung bestehender Anstalten an den besonderen Zweck verwirklicht werden. Die rückfälligen Jugendlichen müssen von den erstmals Bestraften möglichst räumlich getrennt werden. Einzelhaft darf nur als Disziplinarstrafe Anwendung finden. Bis zum 16. Lebensjahr wird der Schulunterricht, von da an die Erziehung für einen gewerblichen oder den landwirtschaftlichen Beruf in den Vordergrund treten. Der landwirtschaftliche Beruf ist tunlichst zu bevorzugen.

Die Beamten können aus den verschiedensten Berufen in den Vollzugsdienst eintreten, soweit nicht, wie beim Arzt, Lehrer und Geistlichen, besondere Vorbildung nötig ist. Aber sowohl die Oberbeamten (Direktor, Verwalter) als die Aufseher sind schulmäßig für den Beruf des Strafvollzugsbeamten heranzubilden, so daß das Anlernen durch die praktische Übung nicht die einzige Ausbildung, sondern die zweite Stufe der Ausbildung darstellt. Die Anwärter für Oberbeamtenstellen müssen ihre sonstige Berufsbildung durch den Besuch von Kursen über Staats- und Verwaltungsrecht, Volkswirtschaft, Psychologie, Pädagogik, Gefängniskunde an einer Hochschule ergänzen. Der Gefängnisarzt muß eine besondere Ausbildung in der Psychiatrie nachweisen und an den Zentralgefängnissen im Hauptamte angestellt werden. Die Aufseher für den Polizeidienst sind in Aufseherschulen etwa ein halbes Jahr lang für den Beruf vorzubereiten (Elementarkenntnisse, Dienstlehre, Einrichtung von Gefängnissen, körperliche Übungen). Hohen Anforderungen muß auch eine gute Besoldung entsprechen.

Die Zuständigkeit der Beamtenkonferenz sowie des durch Zuziehung von Vertrauenspersonen zur Beamtenkonferenz gebildeten Aufsichtsrates ist gesetzlichzu bestimmen.

III. Für den schon reichsgesetzlich geregelten Vollzug der Geldstrafe (StrPO. § 495, ZPO §§ 803ff.) ist die durch die Praxis eingeführte Zulässigkeit der Abzahlung in Teilbeträgen reichsgesetzlich anzuerkennen. Die Größe der Teilbeträge kann nur unter Berücksichtigung der Verhältnisse des Verurteilten von Fall zu Fall nach freiem Ermessen bestimmt werden; unter eine Mark ist nicht herabzugehen. Werden auf diesem Wege die Fälle der Umwandlung nicht beitreibbarer Geldstrafen vermindert, so ist der Umwandlung in kurze Freiheitsstrafen weiter durch die Zulassung der Pfändung kleiner Teile des Arbeitsverdienstes vorzubeugen; muß der Angehörige des Mittelstandes um der Geldstrafe willen auf Genüsse verzichten, so ist es nicht ungerecht, vom Arbeiter oder Angestellten das gleiche zu verlangen. Die Möglichkeit des Abverdienens der Geldstrafe durch Leistung von Arbeit ohne Einsperrung ist ein Ziel, das sich nur durch eine allmählich zu schaffende wirtschaftliche Organisation erreichen läßt; die Verwirklichung wird einer Beschlagnahme des Arbeitslohnes gleichkommen.

IV. Im Wesen der Freiheitsstrafe ist es begründet, daß der Gefangene, auch wenn ihm die bürgerlichen Ehrenrechte nicht aberkannt sind, staatsbürgerliche Rechte nicht ausüben kann.

Selbst die Art. 159 und 160 der Reichsverfassung lassen sich auf die Insassen der Strafanstalt nicht anwenden. Nur der Rechtsschutz ist den Gefangenen nicht zu entziehen, weil ihn der Staat um seines eigenen Bestandes willen leisten muß. Über Einwendungen gegen die Verletzung von Gesetzen durch die Art und Weise der Strafvollstreckung oder durch die Anwendung und den Vollzug von Disziplinarstrafen entscheidet der Amtsrichter, in dessen Bezirk das Gefängnis liegt, binnen drei Tagen. Der Gefangene ist berechtigt, seine Einwendungen zu Protokoll zu geben; die Einwendungen haben jedoch keine aufschiebende Wirkung. Diese Art von Rechtsschutz ist mit Strenge des Vollzuges wohl vereinbar; sie hilft, in dem Gefangenen die Achtung vor der Rechtsordnung wieder aufrichten; sie beugt dem Vorurteil vor, als ob die Rechtsordnung sich nur gegen den Gefangenen wende. Die Versagung solchen Rechtsschutzes kann nur Trotz und passiven Widerstand erzeugen.

Fünftes Hauptstück.

Schulwesen, Wissenschaft und Kunst.

26. Abschnitt.

Staatsbürgerliche Bildung und Erziehung. — Deutsche Staatsbürgerkunde.

Von Geheimrat Professor **Emil Stutzer**,
Gymnasialdirektor a. D. in Görlitz.

Literatur:

Bauerschmidt, Lesebuch für staatsbürgerliche Bildung. München 1913. — Bernheim, Staatsbürgerkunde. Leipzig 1912. — Ehringhaus, Die Behandlung der neuen Deutschen Reichsverfassung im Unterricht der höheren Lehranstalten. Lehrproben und Lehrgänge 1920, S. 78ff. — Exner, Über politische Bildung. Rektoratsrede der Wiener Universität 1892. — Foerster, Politische Ethik und politische Pädagogik. 3. Auflage der Staatsbürgerlichen Erziehung. München 1918. — Geffcken, Die Erziehung des Deutschen zum Staatsbürger. Festrede. Köln 1906, Neubner. — Glock, Bürgerkunde. 6. Aufl. Berlin 1911, Reimer. — Jellinek, Allgemeine Staatslehre. 2. Aufl. Berlin 1905, Häring. — Kania, Staatsbürgerkunde. Leipzig 1916, Teubner. — Kerschensteiner, Staatsbürgerliche Erziehung der deutschen Jugend. Preisschrift. 4. Aufl. Erfurt 1909, Villaret; Grundfragen der Schulorganisation. 2. Aufl. Leipzig und Berlin 1910, Teubner; Der Begriff der staatsbürgerlichen Erziehung. 3. Aufl. Ebenda 1914. — Kormann, Deutsche Politik. Ein Grundriß zur staatsbürgerlichen Erziehung. Berlin 1911, Liebheit u. Thiesen. — Leuze, Erziehung zum Staatsbürger. Leipzig 1912. — Matthias, Bürgerkunde und staatsbürgerliche Erziehung. Internationale Wochenschrift V (1911), Nr. 1—3; Staatsbürgerliche Erziehung vor und nach dem Kriege. Leipzig 1916, Hirzel. — Messer, Das Problem der staatsbürgerlichen Erziehung. Leipzig 1912. — Negenborn, Der Deutsche als Staatsbürger. München 1908, Lehmann. — Otto, Vom Deutschen Reich und seinen Einrichtungen. Ein staatsbürgerliches Lesebuch für jung und alt. Leipzig 1911, Scheffer. — Rauchberg, Politische Erziehung. Wien 1912, Tempsky. — Rühlmann, Politische Bildung. Leipzig 1908, Quelle u. Meyer (vgl. auch Jahrbuch des Vereins für wissenschaftliche Pädagogik XLIII (1911), S. 183ff.). — Der Staatsbürger, Halbmonatschrift für politische Bildung. Leipzig und Berlin 1910ff., Grunow. — Schulze, Quellensammlung zur Staats- und Bürgerkunde. Paderborn 1914f., Schöningh. — Stutzer, Kleine Deutsche Staatskunde. 3. Aufl. Dresden, Ehlermann (in Vorbereitung); Lesebuch zur Deutschen Staatskunde. 4. Aufl. Ebenda 1913. — Ausführlicher Lehrplan der Deutschen Staatskunde. Leipzig 1914, Teubner. Vergangenheit und Gegenwart, Zeitschrift für den Geschichtsunterricht und staatsbürgerliche Erziehung in allen Schulgattungen. Leipzig und Berlin 1911ff., Teubner (Gediegene ausführliche Literaturberichte über unseren Gegenstand 1915, S. 61ff., und 1919, S. 30ff.). — Staatsbürger-Bibliothek. München-Gladbach 1895ff., Volksvereins-Verlag. — Tögel, Die staatsbürgerliche Erziehung des deutschen Volkes. Dresden 1919, Ehlermann. — Verhandlungen der ersten Deutschen Konferenz für staatsbürgerliche Bildung und Erziehung. Leipzig 1913, Teubner. — Weber, Staatsbürgerliche Erziehung und Bürgerkunde. Monatschrift für höhere Schulen 1911, S. 141ff. — Wolf, Angewandte Geschichte. 9. Aufl. Leipzig 1915. — Ziehen, Staatsbürgerkunde und Volksbildung. Frankfurt a. M. 1919, Englert u. Schlosser.

Die staatsbürgerliche Bildung hängt mit der politischen Bildung im allgemeinen zusammen, die sich auf die Bekanntschaft mit den wichtigsten Grundbegriffen der Staatslehre und auf die klare Erkenntnis der Erscheinungen des staatlichen Lebens gründet. Weil diese geschichtlich bedingt sind, weil das Wesen des Staates mit der Entwicklung des Volkes wechselt, so ist die geschichtliche Bildung Voraussetzung für die politische. Der geschichtlich Gebildete besitzt ein Verständnis dafür, wie die staatlichen Einrichtungen aus den Bedürfnissen des Volkslebens erwachsen und welche Kräfte bei der Ausbildung des Staates wirksam sind, so daß er die Gegenwart als das Ergebnis geschichtlicher Entwicklung erfaßt. Er hat einen Einblick gewonnen in den Zusammenhang von Ursachen und Wirkungen, und aus dieser Erkenntnis des Kausalzusammenhanges ist ihm das Verständnis dafür aufgegangen, was politisch möglich, unmöglich und notwendig ist, und gerade in solcher Einsicht besteht die staatsbürgerliche Bildung. Wer sie besitzt, nimmt im Bewußtsein der Zusammengehörigkeit von politischen Rechten und Pflichten nicht nur jene wahr, sondern erfüllt auch diese. Aus der richtigen Einsicht erwächst nämlich, wie die Frucht aus der Blüte, die richtige Gesinnung, die sich in Taten äußert. Denn der staatsbürgerlich Gebildete hat erkannt, daß die Macht und die Leistungsfähgigkeit eines Staates ebenso auf der Tüchtigkeit wie auf dem Pflichtbewußtsein und Verantwortlichkeitsgefühl der Staatsbürger beruht. Staatsbürgerliche Bildung ist also auch Charakterbildung, staatsbürgerliche Erziehung auch Charaktererziehung, Erziehung für das Gemeinschaftsleben im Staate. Was die verstandesmäßige Einsicht fordert, wird durch den freien sittlichen Willen vollführt, die Gesinnung gibt sich in Taten kund. Der staatsbürgerlich Gebildete und Erzogene ist also auf Ausgleichung und Versöhnung der Sonderinteressen bedacht, weil er für Unterordnung dieser Interessen unter das eine große Gesamtstaatsinteresse eintritt.

Die staatsbürgerliche Bildung und Erziehung wird um so wichtiger, je mehr politische Verantwortlichkeit der Verfassungsstaat mit ausgebildeter Selbstverwaltung jedem einzelnen Staatsbürger auferlegt. Solche demokratische Entwicklung ist in Deutschland viel später eingetreten als in England und Frankreich; daher sind diese Länder uns in politischer Bildung überhaupt weit überlegen. Der dem Deutschen von jeher eigene partikularistische und individualistische Trieb, mit dem der weltbürgerliche Sinn und die allzugroße Hinneigung zum Auslande im Zusammenhang stehen, gestaltete zwar unser Geistesleben vielseitiger als das jedes anderen Volkes, machte aber die übertriebene Ausländerei, die Kleinstaaterei und die Eigenbrödelei zu deutschen Erbübeln und ließ uns allzulange einen einheitlichen Verfassungsstaat entbehren, der für die politische Bildung und Erziehung deshalb sehr wichtig ist, weil er die Einfügung des Einzelschicksals in eine große machtvolle Gemeinschaft besonders wirkungsvoll ermöglicht. In der Enge ihrer Kleinstaaten erlangten die Deutschen, das immer auseinanderstrebende Volk der „Dichter und Denker", keine Gelegenheit, die Wirklichkeiten des Lebens, auf denen die Macht der Staaten beruht, und den Wert der Zugehörigkeit zu einem großen Staatsganzen in jeder Beziehung stets richtig zu würdigen. Das ist die geschichtliche Ursache unseres Mangels an politischem Verständnis und infolgedessen an staatsbürgerlicher Bildung im allgemeinen sowohl wie in einzelnen Fragen. Dieser Mangel erklärt sich übrigens auch aus der zum Teil noch jetzt herrschenden Auffassung in den Kreisen der Gelehrten, durch Popularisierung würde die Wissenschaft herabgewürdigt und „politische Kinderlehre" gehöre nicht in die Schule. Die staatsbürgerliche Bildung und Erziehung hätte dem Staate und der „bürgerlichen" Gesellschaft schon mit Rücksicht darauf am Herzen liegen müssen, daß für den Reichstag das demokratischste aller Wahlrechte von Anfang an galt, doch sie ward erst in den letzten Jahrzehnten immer nachdrücklicher in den verschiedensten Volkskreisen gefordert. Die Stellung Deutschlands nach außen ist an und für sich schon infolge seiner geographischen Lage schwieriger zu behaupten als die anderer Mächte, hat sich jedoch in der letzten Zeit so gestaltet, daß wir ohne stete Betätigung echter staatsbürgerlicher Gesinnung überhaupt nicht mehr bestehen können. Ein so unerhörter äußerer und innerer Zusammenbruch wie der Ende 1918 offenbart eine sehr schwere Krankheit des Staatskörpers und zwingt zur strengsten Selbstprüfung. Einer der Hauptgründe, die Deutschland in schmachvolles Verderben gestürzt haben, ist der Mangel an politischem Sinn auch bei hochgestellten Personen (wie hätten solche sonst Oktober 1918 die Abdankung des Kaisers ohne die gleichzeitige Abdankung des Königs von Preußen überhaupt in den Bereich der Erwägungen ziehen können!).

Wer die Jugend hat, hat die Zukunft — diese Binsenwahrheit läßt sehr viel von der Wirksamkeit der Schule erhoffen, die schon der Begründer der neueren Pädagogik, Comenius († 1670), für staatsbürgerliche Erziehung in Anspruch genommen und verantwortlich gemacht hat; seine Forderung ist von verschiedenen Seiten und sehr nachdrücklich namentlich zu Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts wiederholt und 1909 eine eigene Vereinigung für staatsbürgerliche Bildung und Erziehung gegründet worden. Im allgemeinen war das Ergebnis aller dieser Bestrebungen nicht sehr erfreulich: über der Betonung des rein mechanisch anzueignenden Wissensstoffes kam doch wohl die sittliche, durch parteipolitische Gegensätze ungetrübte Auffassung vom staatlichen Gemeinschaftsleben zu kurz.

Die neue Reichsverfassung schreibt im Artikel 148 Staatsbürgerkunde für alle Schulgattungen vor und gewährleistet die dabei unerläßliche wissenschaftliche und politische Überzeugungs- und Lehrfreiheit.

Jeder Schule stehen drei Wege der Einwirkung auf ihre Zöglinge zu Gebote. Der erste wendet sich an den Verstand: Durch Belehrung sucht die Schule eine Kenntnis der staatlichen Einrichtungen zu übermitteln, und diese Belehrung ist als Grundlage der staatsbürgerlichen Erziehung anzusehen, weil ohne Kenntnis kein Verständnis, ohne solches aber keine wahre Anhänglichkeit an den Staat möglich ist. Ein besonderes Lehrfach aber einzuführen, ist nicht angängig (abgesehen von Fach- und Fortbildungsschulen), sowohl aus Mangel an Zeit, als auch wegen der naheliegenden Gefahr parteipolitischer Einseitigkeit; und ist auch nicht nötig, vorausgesetzt, daß man die bestehenden Unterrichtsfächer richtig und geschickt benutzt, um die Jugend in Staatskunde[1]) zu belehren. In erster Linie kommt naturgemäß der Geschichtsunterricht in Betracht, der sich bisher schon zum Ziele setzte, eine Kenntnis auch der staatlichen Einrichtungen zu übermitteln, dieses Ziel allerdings aus verschiedenen Gründen nicht immer in der wünschenswerten Weise erreichte (in falscher Verallgemeinerung wird deshalb von manchen „der" Schule vorgeworfen, sie hätte in staatsbürgerlicher Bildung und Erziehung „überhaupt" versagt). Jede ideale Geschichtsstunde wird zu einer Pflichtenlehre im Dienste des Vaterlandes und weckt vorwärtsdrängende Kräfte; viele wirkliche Geschichtsstunden schaden durch Überfülle von Einzelheiten, durch Kleben an Kleinkram und durch einen — vielleicht muß man sagen — subalternen Zug. Jedenfalls muß der Geschichtsunterricht so getrieben werden, daß er Staatsbürgerkunde bietet, und diese muß so behandelt werden, daß sie Geschichtsunterricht bleibt. Aus der schmachvollen Erniedrigung können sich die Deutschen nur erheben, wenn sie politisch denken, vor allem die großen Zusammenhänge der äußeren Politik begreifen. Deshalb darf die Abneigung gegen Kriegsgeschichte nicht dazu führen, daß die mit ihr eng verbundene politische Geschichte zu sehr verkürzt wird, namentlich nicht, wenn es gilt, die Verteidigung der nationalen Selbständigkeit zu schildern. Wir brauchen eine Staatsgesinnung, die in der nationalen Kultur wurzelt. Unter allen Umständen ist in jeder Schule die neueste deutsche Geschichte zu behandeln und scheinbar gelegentlich, doch nach wohl durchdachtem Plane, möglichst konkret das Werden unserer Staatseinrichtungen zu schildern. Jede Schule hat es als ihre Pflicht anzusehen, in den Zöglingen die Überzeugung zu wecken und darin sie stets zu bestärken: der Staat, nächst der Kirche die wichtigste menschliche Gemeinschaft, eine „heilige Ordnung", kann nur dann alle seine sehr mannigfaltigen Aufgaben lösen, wenn die Staatsbürger nicht allein ihre Rechte wahrnehmen, sondern auch ihre Pflichten treu erfüllen. Aus unvollkommenen Anfängen entstanden, entwickelt er sich allmählich zu immer größerer Vollkommenheit; doch dürfen Änderungen nur vorsichtig getroffen werden, weil das Wohl und Wehe von Millionen auf dem Spiele steht. Deshalb hat der einzelne in seinen Wünschen sich zu bescheiden und oft Entsagung zu üben.

[1]) In der Schule handelt es sich hauptsächlich um die Kunde vom Staate. Da nun der Gegenstand, von dem man Kunde gibt, als Bestimmungswort zumeist verwendet wird (vgl. Heimatkunde, Vaterlandskunde), so ist „Staatskunde" vielleicht ein besserer Ausdruck als „Staatsbürgerkunde" (in bezug auf „Bürgerkunde" ohne Zusatz könnte man zum Scherz fragen, ob es sich etwa um Spießbürgerkunde handle). Die meisten der auf Belehrung ausgehenden Hilfsmittel bieten stofflich dasselbe, allerdings in sehr verschiedenem Umfange; nur die für die weitesten Kreise bestimmten und dabei durch ihre Darstellungsweise eigenartigen sind im Literaturverzeichnis angeführt. — Nachträglicher Zusatz: In meiner Ablehnung eines besonderen Lehrfaches macht mich auch die ein solches fordernde Eingabe an die Nationalversammlung nicht irre; sechs Jahre aber, wie man vorgeschlagen hat, in Staatskunde besonders unterrichten, heißt doch wohl überfüttern, und jedes Übermaß rächt sich.

Von einem vollkommenen Staate kann zu keiner Zeit die Rede sein, vielmehr sind gewisse Mängel unvermeidlich und müssen ohne Verdrossenheit ertragen werden. Näher auf diese Mängel vor Schülern einzugehen, wäre deshalb verfehlt, weil dann der Lehrer seine parteipolitischen Ansichten zum Ausdruck bringen müßte. Statt dessen hat er nachdrücklich darauf hinzuweisen, daß die Verfassung jedem Staatsbürger die Möglichkeit bietet, zur Verbesserung der Verhältnisse beizutragen, wenn er nämlich es als seine Pflicht betrachtet, sein Wahlrecht auszuüben. In den höheren Lehranstalten muß der Unterricht auf der Oberstufe so anregen, daß manche Schüler aus freiem Antriebe in klassischen Geschichtswerken lesen oder von innerem Verlangen nach den Quellen ergriffen werden. Bis jetzt steht dafür allerdings sehr wenig Zeit zur Verfügung, wie denn im allgemeinen die höhere Schule deshalb bei weitem nicht so viel leisten kann, wie man oft von ihr verlangt, weil sie zu viele Unterrichtsfächer betreiben muß und dadurch mit Zersplitterung und Verflachung bedroht wird. Aber soviel Zeit läßt sich in den oberen Klassen erübrigen, daß ein ziemlich geschlossenes Bild unseres jetzigen Staatswesens entworfen wird. Auf das Einprägen und Wiederholen eines sorgfältig gesichteten, die Kenntnis der Verfassung betreffenden Lernstoffes halte man unerbittlich: stets auch im kleinsten treu erfunden zu werden, gehört zu den staatsbürgerlichen Tugenden.

Außer der Geschichte können die mit ihr in mehr oder weniger engem Zusammenhange stehenden Lehrfächer, namentlich Religion, Deutsch und Erdkunde, zu staatsbürgerlichen Belehrungen verwendet werden, wenn sich die Gelegenheit dazu ganz ungezwungen findet. Die bisher oft zu einseitig gepflegte allgemein menschliche Bildung, wie sie unsere im engeren Sinne „klassischen" Dichter zu höchster Vollendung gebracht haben, ist durch die staatsbürgerliche Persönlichkeitsbildung zu ergänzen, dann erst wird volle Menschenbildung erreicht. Daher müssen stets auch Dichter berücksichtigt werden wie Gottfried Keller, in dessen Erzählungen sich die Fragen beantwortet finden: Wie bewährt sich der Mann als brauchbarer Staatsbürger? Wie wird er dazu herangebildet? Alle Lesebücher, besonders die in den oberen Klassen, müssen auch staatskundlichen Stoff bringen, und aus diesem Gebiete kann zuweilen eine Aufgabe für schriftliche kleine Klassen- oder größere Hausarbeiten gestellt werden. Auch die kurzen sog. Schülervorträge, d. h. möglichst frei gesprochenen Berichte über Gelesenes dienen der staatsbürgerlichen Bildung, namentlich wenn der Lehrer des Deutschen zugleich in Geschichte unterrichtet. Debattierklubs nach englischem Vorbilde sind sehr wirksame Veranstaltungen zu staatsbürgerlicher Belehrung, die sich die Schüler durch eigene Berichte und selbständige Diskussionen erarbeiten. Die Schule kann natürlich nicht alle Zöglinge zu gewandten Rednern ausbilden; denn die dazu erforderliche natürliche Begabung vermag auch der geschickteste Unterricht nicht zu ersetzen. Doch ist es sehr wichtig, daß möglichst viele schon als Schüler sich daran gewöhnen, vor der Klasse ohne Befangenheit kurze Vorträge zu halten. Solche regen die Selbsttätigkeit an und ermöglichen ein tieferes Erfassen der geschichtlichen Zusammenhänge und ihrer Bedeutung, schaffen auch eine dem Interesse am Unterricht sehr förderliche Abwechslung.[2])

Der zweite Weg der Einwirkung ist der auf die Empfindung. Verstandesmäßig läßt sich Staatsgesinnung viel weniger beibringen, als durch die sittliche Erziehung, die das Gemüt ergreift. Einen Hauch von dem Geiste großer, von echter Staatsgesinnung beseelter Persönlichkeiten müssen die Zöglinge so oft und so mächtig wie möglich verspüren; Äußerungen aus ihren eigenen Schriften oder Briefen sind mitzuteilen, z. B. aus Fichtes Reden, der die freiwillige Unterordnung des persönlichen Selbst unter das Ganze predigt. Je höher die Fassungskraft der Schüler, desto stärkere und nachhaltigere Eindrücke können erzielt werden durch Anknüpfung der staatsbürgerlichen Belehrung an sittliche Lebensfragen. Doch die Absicht, ihn zu bestimmten Empfindungen anzuleiten, darf der Zögling nie merken, damit er nicht „verstimmt" wird; vielmehr muß ihm die Überzeugung als eigene Errungenschaft erscheinen. Man kann echte Staatsgesinnung wecken, ohne dieses Wort jemals auszusprechen.

Die dritte Art der Einwirkung, die der Schule zu Gebote steht, ist die auf den Willen. Auch lebhaftes Gefühl hat nicht immer das Wollen zur Folge, und Kenntnisse sind wie Waffen: es kommt

[2]) Ob an Stelle der Religion etwa die staatsbürgerliche Pflichtenlehre, die sich konkret ausgestalten läßt, das ethische Zentralfach werden kann, bleibt abzuwarten.

ganz darauf an, zu welchem Zwecke sie geführt werden. Es gilt also, den Willen zu einer wahrhaft staatsbürgerlichen Behandlung aller Berufs- und Lebensfragen planvoll zu wecken, zu stärken und zu klären, je nach dem Alter der Schüler. Jede Schule ist ein Staat im kleinen, dessen sämtliche Glieder sich bestimmten Vorschriften unterwerfen müssen. Gehorsam, Ordnungsliebe und Gewissenhaftigkeit sind die für die richtige Auffassung und Erfüllung der staatsbürgerlichen Pflichten besonders wichtigen Charaktereigenschaften; daran gewöhnt ja der Schulstaat durch Zwang, aus dem schließlich die Überzeugung erwächst: es muß so sein, weil es nicht anders sein kann. Die Schulzucht wirkt also auf den Willen ein, und dies ist staatsbürgerliche Erziehung im besten Sinne. In ihren Dienst treten auch alle die Veranstaltungen, die zur Übung des Verantwortlichkeitsbewußtseins, dieses wichtigsten Trägers staatlicher und sozialer Kultur, reichste Gelegenheit geben und deshalb besonders gepflegt werden müssen, also in erster Linie die Versuche mit Selbstverwaltung der Schüler, namentlich an den höheren Lehranstalten. Klassenämter werden durch Wahl besetzt, und über die Art der Bestrafung eines Mitschülers entscheiden solche Kameraden, die sich des allgemeinen Vertrauens würdig erwiesen haben. Das persönliche Verantwortlichkeitsgefühl und der daraus entspringende Geist der moralischen Tapferkeit und der Initiative wird auch dadurch gehoben, daß sich einzelne Schüler an der Aufrechterhaltung der Ordnung in den Pausen, beim Turnen und bei den Spielen beteiligen. Solche Erziehung einerseits zum Führerberufe, andererseits zur freiwilligen Unterordnung unter selbstgewählte Führer ist ein sehr wichtiger Teil der staatsbürgerlichen Erziehung gerade auf höheren Lehranstalten und muß besonders denjenigen zuteil werden, bei denen man gute und echte politische Instinkte wahrzunehmen glaubt; doch täuscht man sich dabei leicht.

Diese Lehranstalten, die Mittelschulen, können ihre Aufgabe nicht erfüllen, wenn ihnen nicht die Volksschule gehörig vorarbeitet, für die alle die obigen Ausführungen mit den aus der Verschiedenheit der Lehrziele und des Lebensalters sich ergebenden Beschränkungen gelten. Die Fach- und Fortbildungsschulen treiben in besonderen Lehrstunden Staatsbürgerkunde mit sorgfältiger Stoffverteilung und nicht als gelegentliche Unterweisung; solche ist außerdem möglich in verschiedenen Lehrfächern, namentlich in der Wirtschaftsgeographie sowie in der Handelskunde. Es kommt bei alledem darauf an, nicht gelehrtes Wissen, sondern Verständnis des Lebens zu vermitteln, also den Zusammenhang der Berufsarbeit des einzelnen mit dem Leben in der Gemeinschaft zum Bewußtsein zu bringen, das Werden und Wesen wichtiger Einrichtungen des öffentlichen Lebens zu erklären, Achtung vor der Verfassung und der Rechtsordnung einzuflößen, Liebe zur engeren und zur weiteren Heimat zu erwecken sowie Ziele für die freudige Mitarbeit am Staate vor Augen zu stellen. Alle Belehrungen sind daher an das Nächstliegende, an das Leben des Schülers außerhalb der Schule anzuknüpfen und möglichst anschauliche Beispiele aus dem Erfahrungskreise der jungen Leute auszuwählen, z. B. ist die Entstehung eines für sie wichtigen Gesetzes von den Erörterungen in der Presse und den Erhebungen und Verhandlungen der Regierung bis zur endgültigen Annahme zu schildern, dagegen ist von systematischer Erörterung wirtschaftlicher und rechtlicher Grundbegriffe abzusehen. So können die Fach- und Fortbildungsschulen durch die gesamte Gestaltung der Arbeit den Gemeinsinn und das Verantwortlichkeitsgefühl entwickeln und stärken.

Doch die Einwirkung jedweder Schule bedarf der Unterstützung der Erwachsenen, die stets Vorbilder im Guten für die Jugend sein müssen, und vor allem des Elternhauses, dessen direkte und indirekte Erziehung (z. B. durch Überwachung der oft so verhängnisvollen Lektüre) auch dann nicht entbehrt werden kann, wenn die systematische Jugendpflege organisierte Verbände schafft, unter denen der die Parteipolitik ganz ausschaltende Deutsche Frauenbund besonders erwähnt sei. Politik und Parteipolitik sind zwar nicht Gegensätze, aber auch nicht identisch. Wer ist ein guter Staatsbürger? Der Demokrat, der Deutsch-Nationale, der Zentrumsmann oder derjenige, der allen Maßnahmen der Regierung unbedingt zustimmt? Der Angehörige jeder Partei erhebt den Anspruch, ein guter Staatsbürger zu sein, und weist entschieden die Behauptung zurück, er sei es nicht. Daraus ergibt sich, daß der Begriff des Staatsbürgers wesentlich umfassender ist als der des Parteimannes. Dieser will nicht nur Staatsbürger, sondern zugleich Vertreter einer bestimmten politischen Anschauung sein und sie im öffentlichen Leben möglichst zur Geltung bringen, wobei die Gefahr nahe liegt, daß er durch die Parteibrille sieht. Nur derjenige wird dieser Gefahr nicht unterliegen, dem schon in der Schule (s. oben) die Überzeugung von der „heiligen Ordnung" des Staates und

von der Unvermeidlichkeit gewisser Mängel auch bei dieser menschlichen Einrichtung in Fleisch und Blut übergegangen ist, so daß ihm später der Grundgedanke des Staates, die „objektive Sittlichkeit“ als Inbegriff aller Gerechtigkeit, zum unverrückbaren Bestandteil des geistigen Lebens wird. Weil alle Parteien bemüht sind, die Jugend für sich zu gewinnen, so ist eine unbefangene „politische Kinderlehre“ in der Schule unbedingt nötig, damit die Auffassung, der Staat habe über der Partei zu stehen, mehr und mehr im politischen Leben zur Geltung kommt und nicht wieder eine an völliges Sichnichtverstehenkönnen grenzende gegenseitige Entfremdung der Parteien dahin führt, daß man alle Anhänger einer mit der herrschenden Staats- und Gesellschaftsordnung nicht einverstandenen Partei in Bausch und Bogen als „vaterlandslose Gesellen“ verurteilt.

Für die staatsbürgerliche Bildung und Erziehung der Schulentlassenen müssen besondere Maßnahmen ergriffen werden. In erster Linie kommen freiwillige Fortbildungskurse in Betracht, die nicht von der Schule oder von einer Behörde, sondern von politischen und Volksbildungsvereinen sowie von wirtschaftlichen Verbänden veranstaltet, von vorurteilslosen Persönlichkeiten verschiedener — womöglich aller — Parteien geleitet werden und bei denen der Gedanke der Fortbildung von vornherein eng mit dem Gedanken der sittlichen Selbsterziehung verknüpft ist, so daß die individualistische Vorstellung einer bloß persönlichen Ausrüstung für den wirtschaftlichen Daseinskampf durch die soziale Vorstellung von Pflichten und Verantwortlichkeit ergänzt wird. Abgesehen von den geschichtlichen Kenntnissen muß die staatsbürgerliche Belehrung in den Fortbildungskursen sich an möglichst wenige Voraussetzungen binden. Besprechung des Wortlauts wichtiger Verfassungsbestimmungen ist nötig, ebenso Betrachtung und Deutung von Anschauungsbildern, eventuell mit biographischen Ergänzungen, z. B. bei Ernst von Bandel. Wichtige Dienste können auch volkstümliche Hochschulkurse leisten oder Volkshochschulen (der Name ist nur insofern gerechtfertigt, als sie sich an alle ohne Rücksicht auf Vorbildung wenden und völlige Lehr- und Lernfreiheit walten lassen), wenn sie auch selbstverständlich nie einen Ersatz für wirkliches Hochschulstudium bieten. Sodann gilt es, Vereine ins Leben zu rufen, bei denen Erwachsene nicht die Leiter, sondern nur die Ratgeber sind; solche Vereine müssen sich auch die Erweiterung der staatsbürgerlichen Bildung auf diese und auf jene Weise in größerem oder geringerem Maße angelegen sein lassen, zum staatsbürgerlichen Sinn erziehen, den politischen Willen erwecken, damit ein möglichst weiter Kreis der Staatsbürger mit den Lebensinteressen des Staates verflochten wird und dem Werte des einzelnen für den Staat die Bedeutung des Staates für den einzelnen entspricht. Dann vereint das Band nationaler Lebensgemeinschaft alle Parteien.

Zur Erfüllung dieser Aufgabe kann auch die vor dem Weltkriege von den Deutschen verhängnisvoll unterschätzte Großmacht Presse viel beitragen, weil sie bedeutenden Einfluß auf das politische Denken weiter Kreise ausübt. Daher sollten die weitverbreiteten größeren Zeitungen niemals das Verbindende über dem Trennenden vergessen und „in jedem Deutschen zuerst den Landsmann, nicht den politischen Gegner sehen“ (Bismarck). Erfreulich ist, daß seit kurzem neutrale Jugendwochenschriften sich in den Dienst der staatsbürgerlichen Bildung stellen.

Für Deutschland besonders kommt es auch bei der staatsbürgerlichen Bildung und Erziehung weniger auf organisatorische Maßregeln an als auf starke Persönlichkeiten, die tatkräftig in die Zukunft blicken und ihre Überzeugung betätigen: wer das Ganze heben will, muß auf Hebung der einzelnen bedacht sein und ihnen auch zu der Erkenntnis verhelfen, daß mit der persönlichen Beziehung des einzelnen zu seinem Volke die Beziehung von Volk zu Volk zusammenhängt. Die Kultur eines Volkes zeigt sich vor allem in den allgemeingültigen geistigen und materiellen Gütern, die es der Welt zu bieten vermag. Um also im Wettbewerb der Staaten zu bestehen, muß jedes Volk seine besonderen Anlagen und Kräfte ausbilden und über deren Einwirkung auf die Schicksale der Staaten sich klar sein. Mit dem Streben nach Bewahrung und Vertiefung menschlicher Gemeinschaft die persönliche Tatkraft zu verbinden, das hat als eines der höchsten Prinzipien der staatsbürgerlichen Erziehung zu gelten, die auch die Erziehung für die Welt und die Erziehung zum Menschen ist. Die Deutschen dürfen nie vergessen, daß zu voller Menschenbildung auch staatsbürgerliche Persönlichkeitsbildung gehört; ein in solchem Sinne wahrhaft Gebildeter wird stets sich dessen bewußt bleiben, was der Staat von ihm zu erwarten berechtigt ist.

27. Abschnitt.

Öffentliches Schulwesen.

a) Die Volksschule im Allgemeinen.

Einheitsschule. — Arbeitsschule. — Lehrerbildung.

Von Oberstudienrat Dr. **Georg Kerschensteiner**,
Universitätsprofessor in München.

a) Allgemeine Literatur. W. Lexis, Das Unterrichtswesen im Deutschen Reich. Bd. III. Berlin 1904, Asher & Co. — Sendler und Kobel, Übersichtliche Darstellung des Volkserziehungswesens der europäischen und außereuropäischen Kulturvölker. 2 Bde. Breslau 1900, Max Woywod. — Rudolf v. Gneist, Die staatsrechtlichen Fragen des preußischen Volksschulgesetzes. Berlin 1892. Rudolf Springer. — Rudolf v. Gneist, Die Selbstverwaltung der Volksschule. Berlin 1869. Julius Springer. — A. Petersilie, Das öffentliche Unterrichtswesen im Deutschen Reiche und den übrigen europäischen Kulturländern. Leipzig 1897. — Georg Kerschensteiner, Grundfragen der Schulorganisation. 4. Aufl. Leipzig, B. G. Teubner. — Georg Kerschensteiner, Begriff der staatsbürgerlichen Erziehung. 4. Aufl. Leipzig, B. G. Teubner. — K. Schneider und H. v. Bremen, Das Volksschulwesen im preußischen Staate in systematischer Zusammenstellung der auf seine innere Einrichtung und seine Rechtsverhältnisse sowie auf seine Leitung und Beaufsichtigung bezüglichen Gesetze und Verordnungen. 3 Bde. Berlin 1887. — Engelmann-Stingl, Handbuch des bayerischen Volksschulrechtes. 5. Aufl. München 1905, Lindauer. — K. A. Kopp, Die badische Volksschulgesetzgebung. Karlsruhe 1898, J. Lang. — Ernst Schütz und Karl Hepp, Die Württembergische Volksschulgesetzgebung. Stuttgart 1909, Heß. — O. E. Walter, Das sächsische Volksschulrecht. Dresden 1891. — Sammlung landesherrlicher Verordnungen im Herzogtum Sachsen-Meiningen (Nr. 5), Volksschulgesetz vom 3. Januar 1908. — Heinrich v. Treitschke, Der Entwurf des preußischen Volksschulgesetzes. Stuttgart 1892, Cotta. — V. Rintelen, Das Verhältnis der Volksschule Preußens zu Staat und Kirche. Paderborn 1888. — Dr. Theob. Ziegler, Die Simultanschule. Pädagogische Zeit- und Streitfragen, 1. Heft. Berlin 1905.

b) Literatur zur Einheitsschule. Georg Kerschensteiner, Die Probleme der nationalen Einheitsschule und der Schulerziehung. 2. Aufl. Leipzig 1920, B. G. Teubner. — J. Tews, Die deutsche Einheitsschule. 2. Aufl. Leipzig 1916, Klinkhardt. — G. Natorp, Die Einheitsschule. Berlin 1916, Union Deutsche Verlagsanstalt. — W. Reiß, Die nationale Einheitsschule. Osterwieck a. Harz 1913, Zickfeldt. — C. Ritter, Schulpolitik. Tübingen 1919, J. C. B. Mohr. — A. Fischer, Der Einheitsschulgedanke in der Schulorganisation. Jena 1914, Eugen Diederichs. — F. J. Schmidt, Das Problem der nationalen Einheitsschule. Monatshefte der Comeniusgesellschaft. Jena 1916, Diederichs. — E. Ries, Die Gefahren der allgemeinen Volksschule. — H. Müller, Die Gefahren der Einheitsschule. Gießen 1917, Töpelmann.

c) Literatur zur Arbeitsschule (seit 1910). G. Kerschensteiner, Begriff der Arbeitsschule. 4. Aufl. Leipzig 1920, B. G. Teubner. — G. Kerschensteiner, Die Schule der Zukunft eine Arbeitsschule, in „Grundfragen der Schulorganisation“. 4. Aufl. Leipzig 1920, B. G. Teubner. — Phil. Ed. Burger, Arbeitspädagogik. Leipzig 1914, Engelmann. — Joh. Kühnel, Die Arbeitsschule, ihr Wesen und ihre Bedeutung in der Zeitschrift „Die Arbeitsschule“, Jahrg. 26. — Rob. Rißmann, Volksschulreform. 1910, Klinkhardt. — A. Fischer, Arbeiten und Lernen, im 2. Jahrbuch der pädagogischen Zentrale des deutschen Lehrervereins. Leipzig 1912, Jul. Klinkhardt. — Bund für Schulreform, Die Arbeitsschule, Verhandlungen am 1. deutschen Kongreß für Jugendbildung und Jugendkunde. Leipzig 1912, B. G. Teubner.

d) Literatur zur Lehrerbildung. K. Muthesius, Die Zukunft der deutschen Volksschullehrerbildung Berlin 1919, Union Deutsche Verlagsgesellschaft. — E. Spranger, Gedanken über Lehrerbildung. Leipzig 1920, Quelle & Meyer. — W. Münch, Geist des Lehramts. 2. Aufl. Berlin 1905, Reimer. — Pädagogische Blätter, herausgeg. von K. Muthesius, Jahrg. 48 und 49 (1919 und 1920). Berlin, Union Deutsche Verlagsanstalt. — G. Kerschensteiner, Die seelische Veranlagung zum Erzieher- und Lehrerberuf, Jahrbuch des schweizerischen Vereines für Schulgesundheitspflege.

Rechtsverhältnisse wie Organisation der Volksschule sind bis in die jüngste Vergangenheit viel weniger das Ergebnis planmäßiger Konstruktion als das einer jahrhundertlangen Entwicklung. Erst der neue Volksstaat beginnt grundsätzlich die Volksschulprobleme ins Auge zu fassen. Hatte ursprünglich die Kirche ein Interesse, ihre Gläubigen in den Lehren ihrer Religion zu unterrichten, so entstanden mit dem Aufblühen der Städte im 12. und 13. Jahrhundert sowohl in Deutschland

als in den Niederlanden neben den alten Kloster- und Domschulen städtische Lateinschulen. Bald entwickelten sich dann auch in allen Städten sogenannte deutsche Schulen für Lesen, Schreiben und Rechnen; auf dem Lande dagegen stand es um den Elementarunterricht in der Muttersprache bis zur Reformation wenig günstig, wenn auch die Existenz von Dorfschulen nicht bezweifelt werden kann. Die Dorfschulen waren jedenfalls meist Pfarrschulen und suchten hauptsächlich Kleriker und Sänger für den Kirchendienst auszubilden. Von einem allgemeinen Volksunterricht konnte aber selbst in der zweiten Hälfte des Mittelalters weder in den deutschen Städten noch auf dem Lande gesprochen werden. Erst mit Beginn des 18. Jahrhunderts erkennen die deutschen Fürsten den Volksschulunterricht als eine der Verwaltungsaufgaben ihrer Staaten an. Die Unterweisung des gesamten Volkes wird nun eine neue Aufgabe des Staates, indem eine Anzahl von deutschen Staaten, wie Hessen-Darmstadt, Sachsen-Gotha, Preußen unter Friedrich Wilhelm I. und insbesondere unter Friedrich II., drei voneinander untrennbare neue wesentliche Grundsätze für die Schulpolitik aufstellen: den Schulzwang, die Gleichberechtigung der Kirchen in den Schulen, die Übertragung der Schullast auf die weltlichen Gemeinden.

Der Schulzwang vollzog sich begreiflicherweise unter wachsendem Widerspruch der kirchlichen Gewalten. Selbstverständlich war, daß ein Staat, welcher Schulzwang, Parität und Gemeindeschullast einführte, auch die Verpflichtung und das Recht übernommen hatte, sowohl die Schulaufsicht selbst zu üben, als auch insbesondere für die Ausbildung von Lehrern aus dem Laienstande zu sorgen, die befähigt waren, wenigstens in allen weltlichen Unterrichtsgegenständen einen Unterricht zu erteilen, an dem die Kinder verschiedener Konfessionen teilnehmen konnten. Der immer größere Widerspruch der Kirche kann daher nicht befremden. Auf römisch-katholischer Seite ging man zuletzt so weit, das Recht der Hausväter gegen die Schulzwangtyrannei des Staates ins Feld zu führen; in der belgischen wie französischen Verfassung wurde im Jahre 1831 sogar ein grundsätzliches Verbot des Schulzwanges ausgesprochen.

Ebenso fand die Parität der verschiedenen Kirchen den heftigsten Widerstand. Denn wo vorher auf dem Lande Schulen gewesen waren, war nicht bloß das Schuleinkommen meistens ein Teil des Küstereinkommens, die Küsterwohnung meistens zugleich Schulhaus, sondern auch die Kirche hatte im wesentlichen die Herrschaft über diese Schulen und duldete in ihren Schulen keinen Andersgläubigen. Der Staat aber war nach und nach paritätisch geworden und immer mehr wurde in den Verfassungen die allen Bürgern gewährte Freiheit der Religionsausübung zum Staatsgrundgesetz gemacht. In der vom Staate eingerichteten Schule konnten nicht die verschiedenen Konfessionen regieren; die Regierung der Schule mußte in die Hand eines einzigen übergehen und dieser einzige konnte naturgemäß nur der Staat sein. Allerdings konnte zu der Zeit, da die Volksschule entstanden, der Staat auch nicht daran denken, die Kirchen aus seinen neuen Zwangsschulen zu verdrängen; nicht nur das alte Recht bestand, das die Kirche für sich in bezug auf den Unterricht in den Lehren des Christentums beansprucht, sondern auch der Staat der Aufklärungszeit hatte, so gerne er auch heute als ein atheistischer Staat dargestellt wird, das größte Interesse an der religiösen Erziehung der Massen. So mußte er dem Religionsunterricht der Kirchen den Besitzstand wahren. „Die höhere Staatsgewalt, die sich im 18. Jahrhundert in umfangreichen Schulordnungen äußerte, konnte die kirchliche Souveränität nicht depositieren, wohl aber mediatisieren" (Rudolf von Gneist).

In der Übertragung der Schullast auf die Gemeinden haben wir es gleichfalls mit einer historischen Notwendigkeit zu tun. Als in Deutschland die einzelnen Staaten zum Schulzwange übergingen, waren sie infolge des Dreißigjährigen Krieges und insbesondere Preußen auch infolge des Siebenjährigen Krieges blutarme Staaten. Man mußte die Mittel aufbringen, wo und wie es ging. Die alten Küsterwohnungen wurden als Schulräume beibehalten, die altgewohnten Naturalabgaben, Hand- und Spanndienste konnten auch diesem Zwecke zugeführt werden, Gutsherrschaften konnten zu kleinen Beiträgen angehalten werden, bescheidene Schulgelder mußten helfen und so wurden die Kommunen Träger der Ausgaben. „Zu den alten Pflichten des Kommunalverbandes (Polizeilast, Wegelast, Armenlast) tritt nunmehr auch die Schullast."

Aus dieser historischen Entwicklung heraus und nur aus ihr ist der Stand des Volksschulwesens in Deutschland heute verständlich. Eigentliche Schulgesetze, die die ganze Materie des

Volksschulwesens umfassen, fehlen vor allem in den größeren Staaten Preußen, Bayern, Sachsen. Dagegen hat im Gegensatz zur alten Reichsverfassung, welche alle Angelegenheiten der Schule den Einzelstaaten überließ, die am 11. VIII. 1919 verabschiedete neue deutsche Reichsverfassung einige wesentliche allgemeine Bestimmungen für das deutsche Volksschulwesen in den Art. 142 bis 150 festgelegt. Gemäß Art. 10 dieser neuen Verfassung kann das Reich auch auf dem Wege der Gesetzgebung bestimmte Grundsätze für das Schulwesen einschließlich des Hochschulwesens aufstellen. Es ist dringend zu wünschen, daß das Reich von diesem Rechte sparsamen Gebrauch macht. Denn für keine öffentliche Angelegenheit der Gesellschaft wirkt die staatliche Zentralisation verhängnisvoller als für die Schul- und Erziehungsangelegenheiten, die sich nur in Freiheit den mannigfachen Bedürfnissen der Gesellschaft anschließen und ihnen gerecht werden können. Hier hat schon Wilhelm von Humboldt in seinen „Grenzen der Wirksamkeit des Staates" vollkommen klar gesehen. Uniformierung des Unterrichtswesens in einem großen Staatsganzen bedeutet langsame Erstarrung dieses Zweiges der öffentlichen Verwaltung und steigende Ausschaltung pädagogisch-organisatorisch begabter Köpfe aus der Entwicklung des Schulwesens. Man studiere nur das Beispiel Frankreich, und vergleiche damit die rapide Entwicklung des Schulwesens der nordamerikanischen Union, in der jeder einzelne Staat — wie in der Schweiz jeder Kanton — eifersüchtig über seine Rechte wacht. Das unbedingt Notwendige an Einheitlichkeit ist bereits durch die Art. 142—149 gewahrt, so vor allem die Dauer der Schulpflicht, das Recht der Schulaufsicht, die strittigen Fragen der Konfessionalität, des Religionsunterrichtes, der Privatvolksschulen und der Einheitlichkeit der Lehrerbildung.

Was die Schulpflicht betrifft, die gegenwärtig für die Volksschule noch zwischen 7 und $8^1/_2$—9 Jahren, für die Fortbildungsschule zwischen 0 und 4 Jahren schwankt, so wird sie nach völliger Durchführung der in der Reichsverfassung niedergelegten Bestimmung für alle Knaben- und Mädchen ohne Ausnahme 12 Jahre, also die Zeit vom vollendeten 6. bis zum vollendeten 18. Lebensjahr umfassen. Hiervon werden mindestens 8 Jahre auf die eigentliche Volksschule, der Rest auf die Fortbildungsschule treffen. Unterricht und Lernmittel sind in den Volksschulen und Fortbildungsschulen in Zukunft unentgeltlich. Diese Pflichtvolksschule ist in Preußen, Bayern, Württemberg, Hessen, Braunschweig und in den Hansastädten nach dem Grundsatz der Ganztag-Schule ausgebaut, d. h. jede Klasse muß ihren besonderen Klassenlehrer und ihr besonderes Klassenzimmer haben. Anders liegen die Verhältnisse in Sachsen und Baden; hier sind die Volksschulen meist reine Halbtag-Schulen, in denen zwei Klassen von einem Lehrer geführt werden. Die Besuchsziffer der Klasse ist dabei gewöhnlich niedrigerer als in den Ganztagsschulen; aber es ist fraglich, ob dies ein Ersatz ist für die Verkürzung der Gesamtschulzeit auf einen halben Tag. Diese Klassenbesuchsziffer ist in Deutschland noch immer erheblich größer als in anderen germanischen Staaten (Schweden, Norwegen, Dänemark, England, Vereinigte Staaten). Sie schwankt zwischen 40 und 80 Schülern für die Klasse, wobei namentlich die Landschulen nicht selten auch noch dieses Maximum überschreiten.

Die Pflicht der Schulunterhaltung obliegt in den meisten deutschen Staaten noch immer den politischen Gemeinden oder den dazu gebildeten Schulgemeinden. Nur in Anhalt wird die Volksschule ausschließlich aus Staatsmitteln erhalten. Das neue bayerische Schulbedarfsgesetz vom 14. VIII. 1919 weist die Deckung der Personalausgaben für die eigentlichen Volksschullehrer dem Staatshaushalte, die Deckung aller Sachausgaben, vor allem die Kosten der Schulhausbauten den Schulgemeinden zu. Auch die Ausgaben für das Fachlehrpersonal (Handarbeits-, Zeichen-, Turnlehrer usw.) haben die Gemeinden zu tragen. Ebenso macht das neue bayerische Volkschullehrergesetz vom 14. VIII. 1919 den Volksschullehrer zum Staatsdiener. Nachdem die Reichsverfassung das Schulgeld grundsätzlich aufgehoben hat, müssen die Gemeinden die für die Sachausgaben und die Gehälter des Fachlehrpersonals notwendigen Mittel ganz aus ihrem Steuersoll bestreiten, soweit sie nicht durch Zuschüsse größerer Kommunalverbände (Regierungsbezirke, Kreise, Distrikte) entlastet werden. Das Bestreben, die ganze Schullast oder doch den größten Teil der Staatskasse zuzuschieben, wird indes nicht bloß durch die Aufhebung des Schulgeldes und die Gewährung der Lernmittelfreiheit, sondern auch durch eine Steuergesetzgebung, welche den Gemeinden, abgesehen von der Grund- und Gewerbesteuer, nur mehr einen Bruchteil der vom

Reiche erhobenen Einkommensteuer zuweist, erheblich unterstützt. Zu dieser Beschneidung der gemeindlichen Mittel kommt neuerdings noch die immer umfangreicher werdende Beschränkung der gemeindlichen Rechte auf dem Gebiete des Schulwesens. Das bedeutet das Ende der blühenden Entwicklung der deutschen Volksschule, die gerade der finanziellen wie schulrechtlichen Autonomie der großen Städte das meiste, der Initiative des Staates das wenigste verdankt. Der Zentralisation der Macht folgt mit Notwendigkeit die Uniformierung der Organisation, die sich alsbald nicht bloß mehr auf die Regelung der äußeren Verhältnisse beschränkt, sondern auch das innere Leben der Volkschule ergreift. Hat erst die Reichsschulgesetzgebung der Schulgesetzgebung der einzelnen Staaten die äußere Gestaltung ihres Schulwesens vorgeschrieben, so bleibt dieser wenig mehr übrig als auch die innere Gestaltung zu reglementieren und „dann ist das Verfassungssystem des chinesischen Reiches auf dem Gebiete des Schulwesens nicht mehr fern" (Rudolf von Gneist).

Eine schwierige Materie für gesetzliche Regelung ist von jeher die Schulaufsicht gewesen. Denn gerade hier machten sich die kirchlichen Anschauungen am stärksten geltend. Die katholische Kirche leitet „aus dem prinzipalen, der Kirche kraft göttlichen Rechts zukommendem Recht auf christliche Erziehung der heranwachsenden Jugend direkt das akzessorische Recht ab, allen übrigen Unterricht der Jugend in maßgebender Weise zu bestimmen und zu leiten." (Hinschius, Kirchenrecht IV, 573.) Die Ansprüche der strenggläubigen evangelischen Kirche standen nur wenig hinter den Ansprüchen der strenggläubigen katholischen Kirche. Um der kirchlichen Herrschaft über die Volkserziehung freie Bahn zu machen, hat in Belgien die katholische Kirche sogar ein verfassungsmäßiges Verbot des Schulzwanges durchgesetzt. Wie Rudolf von Gneist ausführt, eröffnete auch Dr. Windthorst den Feldzug gegen das preußische Schulsystem sehr sachgemäß mit einem Probestoß gegen den Schulzwang. Und erst, als er sah, daß keine Aussicht auf einen Sieg vorhanden war, ließ es der kluge Taktiker bei dem Probestoß bewenden und wählte den in der belgischen Praxis bewährten Seitenangriff vom Prinzip der Unterrichtsfreiheit (enseignement libre), das heißt der Freiheit von jeder staatlichen Bevormundung und Aufsicht. Indes ist allmählich in Deutschland die staatliche Schulaufsicht bis auf die Ortsschulaufsicht die Regel geworden. Mit der Revolution ist die Ortsschulaufsicht gänzlich in Wegfall gekommen, und da die staatliche Schulaufsicht in den höheren Instanzen schon vorher durchgeführt war, so ist diese Seite der Materie den Wünschen der Lehrerschaft und den berechtigten Interessen des Staates gemäß gelöst. Aber eine zweite Seite der Schulaufsichtsfrage harrt noch der Lösung. Das preußische Schulaufsichtsgesetz von 1872 überließ es den Regierungen, ob sie Geistliche, Verwaltungsbeamte oder akademische Lehrer mit der Funktion des staatlichen Schulinspektors betrauen wollte. Die Lehrerschaft aber verlangt, daß diese Schulinspektoren aus ihrer Mitte gewählt werden. In Bayern ist das seit 50 Jahren der Fall; die etwa zwei Dutzend hauptamtlich angestellten Kreisschulinspektoren Bayerns sind ehemalige Volksschullehrer. Seit Januar 1920 sind auch die Distriktsschulinspektoren, die bis dahin dem geistlichen Stande angehörten, durch Bezirksschulinspektoren ersetzt, die aus der Lehrerschaft des Bezirks von den Kreisregierungen ausgewählt und den Kreisschulinspektoren unterstellt sind. Mit der Ausdehnung dieser Einrichtung auf das ganze Reich wird eine langjährige Forderung der Volksschullehrer erfüllt sein.

Den stärksten Streit der Meinungen hat aber noch bis in die allerjüngste Zeit der Beratung der Reichsverfassung herein die Frage der Konfessionalität der Volksschule entfacht. Auch in der neuen Reichsverfassung konnte sie nur durch einen Kompromiß gelöst werden. Vor 100 Jahren war diese Frage nicht entfernt so brennend als heute. War die Simultanschule auch nicht die ausgesprochene Norm in den meisten Staaten, so standen doch die Regierungen im wesentlichen in bezug auf die Konfessionalität der Schule auf einem neutralen Standpunkte. Nach dem preußischen Landrecht gab es in Preußen, wie Rudolf von Gneist klar beweist, bis zum Schulbedarfsgesetz von 1906 keine konfessionelle Schule, keine Simultanschule, keine konfessionslose Schule, keine interkonfessionelle Schule, sondern einfach „nur eine gemeinschaftliche Schule der weltlichen Gemeinden (mit Parallelklassen für den Religionsunterricht) unter geordneter Aufsicht der Staatsbehörden". Die neueren Gesetze hatten gerade in den beiden größten Staaten Preußen und Bayern das konfessionelle Moment wiederstärker betont. Nur in kleineren Staaten war die Simultanschule gesetzlich eingeführt worden, so in Baden, Hessen, Weimar, Meiningen und dem ehemaligen Herzog-

tum Nassau. Dabei unterschied sich die Nassauische Simultanschule von den der anderen kleinen Staaten dadurch, daß an Stelle des konfessionell getrennten Religionsunterrichtes, der mit ihnen verbunden war, ein gemeinsamer allgemeiner Religionsunterricht eingeführt war, an dem alle Schüler der drei christlichen Konfessionen teilnahmen (Schuledikt von 1817). Sonst war fast im ganzen Deutschen Reiche der konfessionelle Religionsunterricht ein obligatorischer Bestandteil des Lehrplanes der Volksschule, dessen Überwachung auch an den Simultanschulen den einschlägigen kirchlichen Behörden übertragen war.

An diesem Zustande hat nun die neue Reichsverfassung nichts Wesentliches geändert. Zwar ist nach Abs. 1 des Art. 146 die konfessionell gemischte Schule die Norm, aber nach Abs. 2 sind auf Antrag von Erziehungsberechtigten öffentliche Volksschulen ihres Bekenntnisses einzurichten, ja nach Abs. 2 des Art. 147 sind sogar private Volksschulen zuzulassen, wenn für eine Minderheit von Erziehungsberechtigten, deren Wille nach Art. 146 Abs. 2 zu berücksichtigen ist, eine öffentliche Volksschule ihres Bekenntnisses in der Gemeinde nicht besteht. In allen Schulen (mit Ausnahme der bekenntnisfreien) ist auch der konfessionelle Religionsunterricht Pflichtfach geblieben. So unterscheiden sich denn die deutschen Simultanschulen wesentlich von den französischen, englischen und nordamerikanischen, in welchen konfessioneller Religionsunterricht überhaupt ausgeschlossen ist. Die französischen haben an seine Stelle Moralunterricht gesetzt, in den englischen wird die Bibel gelesen, die amerikanischen haben religiöse Unterweisung ebenso wie systematischen Moralunterricht als besonderen Unterrichtsgegenstand aus ihren Schulen ganz ausgeschlossen. Und trotzdem ist namentlich das englische Volk eines der religiösesten Völker.

Mit den neuen Verfassungsbestimmungen ist wohl die Frage der Konfessionalität der Volksschule auf lange Zeit hinaus geregelt. Man hat die schließlich vereinbarte Regelung vielfach bedauert. Mit Unrecht. In einem Staate, dem die Gewissensfreiheit ein höchster Wert ist, gibt es keinen anderen Ausweg, als entweder ein unübersehbares Privatschulwesen zuzulassen, wie das eben auch in Frankreich, England und der nordamerikanischen Union der Fall ist, oder dem Geiste des religiösen Bekenntnisses in den öffentlichen Schulen so weit Rechnung zu tragen, als dies möglich ist.

Dagegen bewegen nunmehr drei andere Fragen die Kreise der Volksschule, die Fragen der Einheitsschule, der Arbeitsschule und der Lehrerbildung. Wir wollen sie noch in möglichster Kürze ins Auge fassen.

Das Wort „Einheitsschule“ bezeichnet schlecht den Komplex von Fragen, um den es sich handelt. Es rührt noch aus der Zeit, da man glaubte, mit einem einzigen Schultypus alle Forderungen allgemeiner Bildung bestreiten zu können. Heute bedeutet es: die einheitliche Organisation eines nach den Veranlagungstypen der Schüler reich ausgebauten Schulsystems, das von einer für alle gemeinsamen Grundschule ausgehend sich immer mehr nach den Geistesrichtungen der Schüler verzweigt. Die für alle gemeinsame Grundschule, die natürlich in sich eine Parallelgliederung aufweisen kann, umfaßt die Zeit vom 6.—10. Lebensjahr. Sie ist durch das Reichsschulgesetz vom Februar 1920 bereits festgelegt. Diese Grundschule arbeitet mit den Bildungsgütern, die diesem Lebensalter zugänglich sind und die bei der noch geringen qualitativen geistigen Differenzierung der Knaben und Mädchen für alle Kinder die gleichen sein können. Notwendig ist nur, daß sie viel mehr als dies bisher in den ersten vier Volksschuljahren der Fall war, auf die psychische Natur des Kindes eingestellt ist. Das sechsjährige Kind befindet sich im allgemeinen noch vollständig im Zustande des rein praktischen Verhaltens, des praktisch-technischen wie des praktisch-sozialen. Es befindet sich im Zustand des Überganges vom Spiel zur praktischen Arbeit. Diesem Übergang trägt die deutsche Elementarschule in keiner Weise Rechnung. Der Grund liegt in der Vergangenheit unseres Schulwesens. Die Vergangenheit hat sich aber keineswegs psychologisch auf den Zögling eingestellt. Sie wollte das Kind nicht „bilden“ im echten Sinne des Wortes, sie wollte dem Kinde nur Lesen, Schreiben und Rechnen lehren. Sie hatte überhaupt nicht das Kind im Auge, sondern den zukünftigen Erwachsenen. Diese Vergangenheit müssen wir endlich überwinden.

In dem Maße nun, als die Kinder älter werden, beginnen sie in ihren Interessen und Neigungen sich zu differenzieren. So weit solche Neigungen und Interessen bloß auf Nachahmung beruhen, zu der das Kind die Vorbilder aus seiner Umgebung nimmt, wird sie die Schule wohl benutzen,

aber ihren eigentlichen Bildungsplan nicht auf sie aufbauen. Ganz anders liegen die Verhältnisse da, wo die Interessen aus den eigenartigen geistigen Veranlagungen hervorwachsen. Den noch fast gar nicht differenzierten kleinen Geistern kann die Schule keinerlei geistige Nahrung bieten; sie wird immer Erfolg haben, wenn sie nur dem Grundverhalten des Kindes Rechnung trägt, das ein praktisches Verhalten ist.

Aus den praktischen Interessen heraus wachsen nun aber, genau wie im Gange der Kultur der Menschheit überhaupt, alle übrigen Interessen, die theoretischen, die ästhetischen, die religiösen, die technisch-konstruktiven, die wirtschaftlichen, die kaufmännischen, die politischen, die sozialen und die sozial-moralischen Interessen. Wir besitzen heute noch keine Untersuchung darüber, in welchem durchschnittlichen Lebensalter beim Kinde sich nennenswerte theoretische Interessen einstellen. Das Herkommen sowohl, wie die Überlegung, daß die akademischen Vorlesungen eine bestimmte geistige Schulung von den achtzehn- bis zwanzigjährigen, normal veranlagten Menschen verlangen und daß diese geistige Schulung, welche die akademischen Vorlesungen voraussetzen, von den höheren Schulen im allgemeinen nicht unter acht Bildungsjahren erzielt werden kann, haben dazu geführt, etwa nach dem dritten oder vierten Schuljahre von der Grundschule die sogenannten gelehrten Schulen, das humanistische Gymnasium, das Realgymnasium, die Oberrealschule abzuzweigen. Das neue Reichsschulgesetz setzt mit Recht die Abzweigung nach dem vierten Schuljahre fest. Für gewisse höhere Schultypen ließe sich auch noch eine spätere Abzweigung rechtfertigen, namentlich für einen sehr notwendigen, bis jetzt aber in Deutschland fehlenden Typus, den man als technisches Gymnasium bezeichnen kann. Schädlich würde nur eine Abzweigung sein, die ganz allgemein erst nach dem sechsten oder gar dem achten Schuljahre der Grundschule einsetzen würde. Gewiß ist in den Vereinigten Staaten von Nordamerika mit wenigen Ausnahmen die achtjährige Grundschule die Norm, an welche sich dann die vierjährigen Sekundarschultypen angliedern. Aber man braucht nicht die im Vergleich mit den Leistungen unserer Absolventen der neunklassigen Schulen durchwegs recht mäßigen Leistungen der Absolventen dieser Sekundarschulen aus eigener, vielfacher Erfahrung zu kennen, um diese verspätete Gabelung zu verurteilen. Schon die bloße Überlegung muß uns davon abhalten. Man versäumt nicht ungestraft drei oder vier Jahre theoretischer Ausbildung, wenn der Geist bereits das Bedürfnis und die Reife für sie hat. So lange unsere drei Typen von höheren Schulen in den Unterklassen die geistige Schulung vorzugsweise auf fremdsprachliche Übungen stützen, auf Übungen im Lateinischen oder Französischen und später im Griechischen oder Englischen, werden sie mit großem Vorteil für ihre späteren Zwecke die starke Retentionsfähigkeit, die das Gedächtnis im zehnten bis vierzehnten Lebensjahr aufweist, ausnützen. Für jene höheren Schulen, die ihr Schwergewicht zunächst auf die Bildungsgüter der fremden Sprachen legen, ist wohl die Abtrennung von der Grundschule nach dem vierten Schuljahre die zweckmäßigste. Sie setzen ein Schülermaterial voraus, dessen Veranlagung frühzeitig nach der sprachlich-historischen Seite sich neigt, ohne ausgesprochene sachlich bestimmte geistige Einstellung. Neben dieser Gruppe von Veranlagung gibt es noch eine zweite und dritte Gruppe, die mathematisch-naturwissenschaftliche und vor allem die praktisch-technische Veranlagung, soweit sie sich schon frühzeitig zu erkennen geben. Je ausgesprochener und darum je wertvoller eine naturwissenschaftliche oder technische Veranlagung für die menschliche Gesellschaft ist, desto weniger findet sie im sprachlich-historischen Gymnasium, dem humanistischen wie dem Realgymnasium, ja selbst in den Unterklassen der analog organisierten Oberrealschulen ihre Bildungsmöglichkeit, falls sie nicht zufällig auch noch mit einer sprachlich historischen Veranlagung verbunden ist. Solche Menschen bedürfen eigener Bildungsstätten, die zwei Jahre später von der Grundschule abzweigen können. Insbesondere haben wir unser Augenmerk auf jene zahlreichen Knaben und Mädchen zu richten, bei denen im fraglichen Alter die praktisch-technische Veranlagung vorherrscht. Sie müssen selbst wieder in zwei Bildungsgruppen zerlegt werden, in eine erste, die mit ihren praktisch-technischen Tendenzen auch theoretische Neigungen und Begabungen verbindet und die darum durch eine entsprechende Ausgestaltung der höheren Schule in den oberen Klassen dem akademischen Studium zugeführt werden kann, und in eine zweite, die rein praktisch eingestellt ist und bleibt und keinerlei theoretische Interessen zeigt, die also für eine höhere, aus den Bedürfnissen

der Praxis heraus sich entwickelnde theoretische Schulung nicht zu haben ist. Diese zweite Gruppe wird am besten in der entsprechend mit technischen Bildungsgütern ausgebauten Grundschule und der an sie anschließenden Fortbildungsschule oder einer höheren gewerblichen Fachschule weitergeführt. Die erste Gruppe dagegen bedarf einer in Deutschland völlig neuen, in Frankreich und den Vereinigten Staaten längst eingebürgerten höheren Schule, die, wenn auch nicht notwendig, so doch zweckmäßig nach dem sechsten Schuljahre von der Grundschule abzweigt.

Außer diesen drei Hauptgruppen von Begabungsformen, der sprachlich-historischen, der mathematisch-naturwissenschaftlichen und der technischen Intelligenz, gibt es noch drei andere Haupttypen, die der ökonomisch-wirtschaftlichen oder kaufmännischen Intelligenz, die mit einer eigenartigen Intelligenz verbundene, höhere künstlerische Veranlagung, wie sie vor allem die architektonische Raumkunst erfordert, und endlich die typische soziale Veranlagung, die eine Grundvoraussetzung für den Lehrer- und Erzieherberuf ist. Für die letztere Gruppe haben wir bereits einen Schultypus, die Lehrerbildungsanstalten, deren Organisation aber keineswegs einer für den Lehrberuf geeigneten Schulverfassung entspricht. Wir kommen darauf noch zu sprechen. Auch die kaufmännisch Veranlagten haben ihre besondere Schulgattung, die bis zur Hochschule führt und ihre eigene Hochschule bereits gefunden hat, ohne daß dieser Schultypus im banausischen Fachschultypus aufgeht. Nur die frühzeitige Begabung für bildende Kunst hat heute noch keine allgemeine Bildungsstätte, die aus dem Rahmen der einseitigen Fachschule heraustritt und durch die Kunst hindurch alle Seiten des ganzen Menschen ergreift, die also nicht einseitig nur auf die Ausbildung des bloßen Künstlers ausgeht. Selbst die Hochschulen für Kunst sind nichts als Fachschulen einseitigster Art, während gerade der Künstler mehr als so mancher andere ein ganzer Mensch sein muß, wenn seine Kunst der Menschheit etwas sagen soll.

Diese Erwägungen führen also mit Notwendigkeit auf etwa sechs allgemeine Schultypen, die sich von der gemeinschaftlichen Grundschule allmählich abzweigen. Ich betone ausdrücklich das Allmähliche der Abzweigung. Es wäre ein großer Fehler, ein für allemal für jede erste Abzweigung etwa das vollendete vierte oder das vollendete sechste Schuljahr der Grundschule zu verlangen. Nicht bloß die verschiedenen Qualitäten der Veranlagung entwickeln sich ganz allgemein in verschiedenen Zeiten des geistigen Wachstums, sondern auch der einer bestimmten Seelenstruktur eigentümliche Qualitätstypus einer Veranlagung entwickelt sich bei verschiedenen Individuen der gleichen Struktur keineswegs um die gleiche Zeit, sondern bei dem einen später, bei dem anderen früher.

Da aber weiter der einzelne gar leicht über das eigentümliche Wesen seiner geistigen Struktur sich täuscht und viele erst nach mancherlei Irrgängen entdecken, wozu sie innerlich berufen sind, so müssen die besonderen Schultypen außerdem so organisiert werden, daß Übergänge von dem einen zum andern nicht mit allzu vielen Opfern an Zeit und Arbeit verknüpft sind. Diesem Zwecke können verschiedene Maßnahmen dienen. Man kann, wie das bei den Reformgymnasien geschehen ist, zwei oder drei Schultypen nach der ersten Abzweigung von der Grundschule durch geeignete Wahl der Bildungsgüter (Lehrplan) zunächst gemeinsam führen und erst auf einer höheren Stufe zum zweitenmal in ihre Zweige trennen. Man kann, wie das in dem neuen Berliner Schulsystem geschehen ist, von einer höheren Stufe des einen Schultypus aus — auch der Grundschule — besondere Übergangsklassen zum anderen Schultypus einrichten. Man kann weiter dem obligatorischen Unterricht eines Schultypus, namentlich wenn er ein Zeitmaß von vierundzwanzig Wochenstunden nicht überschreitet, was in Deutschland heute keineswegs der Fall ist, einen auf verschiedenartige Bildungsgüter ausgebreiteten fakultativen Unterricht angliedern, der es ermöglicht, daß der Schüler seine echten Veranlagungen entdeckt. Dieser Weg ist vor allem da wertvoll, ja notwendig, wo, wie in kleinen Städten, verschiedene Schultypen überhaupt nicht möglich sind. Man kann endlich, wie das in einigen englischen Stiftungsschulen so glänzend durchgeführt ist, in den Lehrplan einer höheren Schule aus allen Kultursystemen Bildungsgüter aufnehmen, dem Schüler aber eine gewisse Wahlfreiheit einräumen, bis er sich selbst gefunden hat. Dieser letzte Weg ist freilich organisatorisch der schwierigste. Aber er entspricht dem Ideale, das einst Goethe in der „Pädagogischen Provinz" vorschrieb.

Aber mit der Durchführung dieses einheitlichen Schulsystemes haben wir noch keine Gewähr für wirkliche Bildung. Wir müssen dafür sorgen, daß diese verschiedenen Schulformen vom Geist

der Arbeitsschule beseelt sind. Die echten Interessen des Menschen quellen unmittelbar aus seiner gesamten psychischen Verfassung, aus seiner seelischen Gesamtveranlagung hervor. Indem wir uns an sie wenden, ergreifen wir Besitz von der Totalität seiner Seele, wenden uns nicht an das, was der Mensch hat, sondern an das was er ist. Das einzige Mittel, das uns hier zur Verfügung steht, ist, daß wir jene Kulturgüter an seine Seele heranbringen, die einst von einer ähnlichen Seele geschaffen wurden und dabei den Zeitpunkt nicht verfehlen, wo die ähnlichen Interessen im Zögling zum erstenmal wach werden. In diesem Zeitpunkt ergreift der Zögling die seiner Natur angepaßten Güter ganz von selbst und die Aufgabe der Schule ist bloß, ihm gewisse Schwierigkeiten in der eigenen Verarbeitung überwinden zu helfen, ihm tausend Umwege und Irrwege zu ersparen und ihm die einzelnen Güter einer Reihe in der rechten Abfolge vorzulegen. Daß der Schüler die Güter von selbst ergreift, das ist das Wesentliche. Durch die Kraft seiner eigenen Triebe und durch die methodische Hilfe, die wir als Lehrer ihm angedeihen lassen, findet er dann den Weg von den einfachsten Erzeugnissen zu immer höheren und immer komplizierteren Gütern seiner Veranlagung. In dem schrittweisen Erarbeiten der methodisch ausgewählten Güterreihe wachsen dann seine psychischen Kräfte, seine Arbeitsfreude, seine Lust, immer größere Schwierigkeiten zu überwinden, bis er schließlich an der Grenze seiner eigenen Veranlagung angelangt ist. Jenseits dieser Grenze mögen noch sehr viele höhere Werte liegen. Keine pädagogische Kunst kann sie ihm zugänglich machen. Aber der Zögling ist wenigstens zu seiner Vollendung gekommen und zwar nicht bloß auf einem beschränkten Gebiete, sondern in dem ganzen Bereiche seiner Seelenmöglichkeiten. Denn alles wirkliche, gründliche Erarbeiten von Kulturgütern führt ganz von selbst in alle Bereiche der Kultur, die dieser Seele überhaupt zugänglich sind. Der Erziehungsplan und die Erziehungsmethode müssen nur entsprechend darauf eingerichtet sein.

Da jedes Kulturgut das Erzeugnis einer bestimmten Bildungsstufe ist, da sich in ihm der Geist dieser Bildungsstufe ausprägt, manifestiert, so hat jedes Kulturgut notwendigerweise einen diesem Geist charakteristischen Bildungswert, der immer vom Individuum erlebt wird, sobald es sich in den geistigen Besitz dieses Kulturgutes durch schrittweises Erarbeiten setzt. Nennen wir diesen charakteristischen Bildungswert den immanenten Bildungswert des Kulturgutes, so können wir sagen: die Arbeitsschule ist diejenige Schule, die durch ihre Methoden und durch die Art ihres ganzen Betriebes die immanenten Bildungswerte ihrer Bildungsgüter auslöst.

Für den Begriff der Arbeitsschule ist also die manuelle Arbeit, die Handarbeit, der Werkstättenunterricht, durchaus kein konstitutives Merkmal. Das ist der große Irrtum Tausender und Abertausender, daß sie unter „Arbeitsschule" immer nur ein Schulsystem verstehen, das unter seinen Lehrgütern auch die technischen Güter und unter seinen Lehreinrichtungen auch Werkstätten, Schulküchen, Handarbeitssäle für Mädchen, Schulgärten usw. aufgenommen hat. Allerdings, für die einheitliche Grundschule wie für die technischen Gymnasien oder für die kunstgewerblichen höheren Schulen sind diese Einrichtungen und jene technischen Bildungsgüter eine unerläßliche Bedingung. Vor allem für die einheitliche Grundschule, die Volks- und Fortbildungsschule. Denn dieser Schultypus umfaßt die ungeheuere Mehrzahl der Kinder, deren intellektuelle Seelenverfassung in der Hauptsache praktisch-technisch gerichtet ist und die zur Bildung ihrer Persönlichkeit nur durch die geistige Erfassung der technischen Güter auf dem Boden praktischer Arbeit gelangen. Es war nur der Grundfehler der deutschen Volksschulen, daß sie an den technischen Gütern völlig achtlos vorübergingen, gerade an den Gütern, welche die meisten Kinder im Alter von 6—14 Jahren aus eigener Veranlagung und Neigung von selbst ergreifen und die in ihnen eine Arbeitsfreude und eine Aneignungslust auslösen, die auf alle mit ihnen notwendig verbundenen theoretischen Betrachtungen ausstrahlt und sie damit auch gewisse theoretische Güter, Wissensgüter, von selbst ergreifen und erfassen läßt. Wenn irgendeine Reform der deutschen Volksschule und Fortbildungsschule bedeutsam ist, dann ist es diese, die in den Mittelpunkt alles Unterrichtes die praktische Arbeit stellt und die in Verbindung mit ihr und aus dieser Art heraus alle anderen Güter pflegt, die zur gründlichen Erfassung der technischen Güter unerläßlich sind. Damit wäre zugleich auch auf dem natürlichsten Wege das schwierige Problem der Konzentration des gesamten Bildungsplanes der Volksschule gelöst.

Ja, eine solche Organisation zwingt von selbst noch zu einem weiteren, unendlich wichtigen Schritt, zur Einführung der sozialen Güter, von deren Auswertung die heutigen öffentlichen deutschen Schulen aller Art noch kaum eine Ahnung haben. Die sozialen Güter sind in erster Linie die Arbeitsgemeinschaften, die Arbeitsverbände. Die Familie, die Spielgemeinschaft der Kinder, der Freundschaftsbund, gewisse Berufsgemeinschaften, soweit sie sozialem Geist entspringen, gewisse religiöse Gemeinschaften, wie die Brüdergemeinden, in vieler Hinsicht auch Kirche und Staat sind soziale Güter, die dem sozialen Verhalten des Menschen entspringen oder doch in ihrer Struktur von diesem Verhalten beeinflußt sind. So weit sie sozialem Geist entsprungen sind, sind auch alle ihre Einrichtungen soziale Güter. Indem der Mensch in solcher Gemeinschaft tätig ist, wird in ihm der soziale Geist erst lebendig, der in der Gemeinschaft herrscht. Sobald nun aber die Schule die praktische Arbeit in den Mittelpunkt rückt, ja wenn sie auch nur praktische Arbeit sich angliedert, ergibt sich von selbst alsbald die Zweckmäßigkeit und Nützlichkeit, das soziale Gut der Arbeitsgemeinschaft für die Zwecke der sozialen Erziehung auszunützen. Zur höchsten Vollendung gelangt die Arbeitsschule, sobald sie auch eine Reihe von äußeren unterrichtlichen Angelegenheiten des gemeinsamen Schullebens und deren innere und äußere Ordnung der Selbstregierung der Schüler anvertraut, und wenn sie verlangt, daß auch die Lehrer als Vertraute der Schüler an dieser Selbstregierung verständigen Anteil nehmen. Keine Reform des Schulwesens könnte die Schule mehr aus einer bloßen Unterrichtsanstalt in eine Erziehungsanstalt verwandeln, und keine wäre einem demokratischen Volksstaate nötiger als jene, welche die Schule in eine in sich geschlossene Arbeitsgemeinschaft von Schülern und Lehrern verwandelt, wo alle freiwillig auf einen gemeinsamen sozialen Zweck, eben den Zweck der Erziehung sich eingestellt haben.

Eine solche Reform würde aber vor allem auch der Lehrerbildung zugute kommen, von der schließlich doch alle Wirksamkeit eines Schulwesens abhängt. Denn der rechte Lehrer und Erzieher in der Volksschule ist ein Mensch vom sozialen Typus, d. h. ein Mensch, in welchem die ausgesprochene Neigung und Liebe zur geistigen und sittlichen Beeinflussung der sich entwickelnden Jugend alle anderen Neigungen und angeborenen Interessen überragt. Aber nur da, wo die Schule eine freiwillige auf den sozialen Zweck der Erziehung gerichtete Gemeinschaft von Schülern und Lehrern ist, erfährt der einzelne bereits als Schüler an sich selbst, ob er zum Lehrer und Erzieher innerlich berufen ist und ob er nicht bloß die Neigung, sondern auch die Befähigung dazu hat. Die gegenwärtige Organisation der Lehrerbildung gibt die rechtzeitige Erkenntnis einer solchen inneren Berufung nicht oder nur mangelhaft. Sie ist wie alle unsere höheren Lehranstalten im wesentlichen auf die Erfassung von Sachbeziehungen, auf Wissen und Erkennen, aber nicht auf Persönlichkeitsbeziehungen, auf Erleben und gegenseitiges Verstehen eingestellt. Der normale Weg, der in den Lehrberuf führt, geht bis zur Stunde durch eine dreijährige (in Sachsen vierjährige) nur für angehende Schullehrer zugängliche Präparandenschule, die sich an die sieben- oder achtklassige Volksschule unmittelbar anschließt. Auf diese Präparantenschule folgt alsdann im allgemeinen ein dreijähriges Lehrerseminar, nach dessen Absolvierung der junge 19—20jährige Schüler unmittelbar in die Praxis eintreten kann. Beide Anstalten aber, Präparandenschule wie Seminar, benützen als Bildungsmittel im wesentlichen nur die theoretischen Güter und in bescheidenem Umfange, soweit es eben die gleichzeitige notwendige Veranlagung zuläßt, auch gewisse Kunstgüter. Für die Erfassung und Vertiefung der eigentlichen Erziehereigenschaften, der psychologischen Feinfühligkeit, des pädagogischen Taktes, der Fähigkeit zur Persönlichkeitsdiagnose, des inneren Dranges nach eigener charakterfeste Persönlichkeit, der naiven unreflektierten Lust an den Betätigungsformen der Jugend, der Fähigkeit weitgehender persönlicher Einstellung, der Weite des Bewußtseins, die gleichzeitig die Doppeleinstellung auf das Sachliche des Lehrstoffes und auf das Persönliche des Schülers einer Klasse ermöglicht, für die Entwicklung aller dieser Eigenschaften fehlen die Einrichtungen.

Nun bestimmt die neue Reichsverfassung, daß in Zukunft auch die Lehrerbildung nach den gleichen Grundsätzen geregelt werden soll, die für das höhere Schulwesen allgemein gelten. Dieser Abs. 2 des Art. 143 kann verschieden ausgelegt werden. Er kann bedeuten, daß der Lehrerbildung die bereits bestehenden drei Typen höherer Schulen dienstbar gemacht werden, wie es ein großer

Teil der deutschen Volksschullehrerschaft wünscht und fordert, oder er kann bedeuten, daß die bereits bestehenden Lehrerbildungsanstalten unter Aufgabe der beruflichen Ausbildung in einen vierten Typus allgemeinbildender Schulen, sog. deutsche Gymnasien, umgewandelt werden, oder endlich er kann bedeuten, daß diese Lehrerbildungsanstalten unter Beibehaltung ihres beruflichen Charakters in eine auf eine gehobene Volksschule aufgebaute vier- bis sechsklassige Oberschule umgestaltet wird, eine Reform, die vor allem den Lehrerkollegien und Direktoren der Lehrerseminare (vielleicht nicht zuletzt im Hinblick auf die Erhaltung der bestehenden Lehranstalten) vor Augen schwebt. Alle drei Formen aber sollen zur Universität oder doch zu einer pädagogischen, der Universität gleichwertigen Hochschule führen, der die letzte berufliche wissenschaftliche Ausbildung in einem zweijährigen Studium anvertraut ist. Es ist hier nicht zu entscheiden, welcher dieser Wege vorzuziehen ist; keiner aber wird eine wertvollere Berufsbildung geben, wenn er nicht gleichzeitig gerade die oben erwähnten typischen Berufseigenschaften in seine Pflege nimmt und unter den Schülern jene rechtzeitig ausscheidet, welche diese Berufseigenschaften nicht besitzen, wie intellektuell sie auch veranlagt sein mögen. Die Gefahr aller Lehrerbildungswege ist, daß sie sich nicht an den Typus des sozialen Menschen, sondern an den Typus des gelehrten Menschen wenden. Es ist aber unrichtig, daß der Volksschullehrer eine zum wissenschaftlichen Arbeiter befähigte Persönlichkeit sein muß (vgl. Päd. Blätter, Heft 10, 1919, S. 347). Der rein theoretische Mensch, der im wissenschaftlichen Arbeiter steckt, kann sogar ein Hindernis für die Entwicklung des sozialen Menschen in uns werden. Denn der wissenschaftliche oder, was das gleiche ist, der theoretische Mensch ist in erster Linie vom Trieb der Erkenntnis beherrscht, der soziale Mensch vom Gesetz der Liebe; der eine ist nach innen gerichtet, der andere nach außen, der eine ist kontemplativ, der andere aktiv. Natürlich schließen sich beide Typen nicht aus. Aber die Grundanlage zum Volksschullehrer, das vorherrschende individuelle Gesetz in ihm, ist das Gesetz der Liebe, die nicht geschwächt wird durch einen rastlosen Drang nach immer neuen Kenntnissen und die täglich wiederkehrende Kleinarbeit des pädagogischen Berufes in der Volksschule nie als quälende, von der Erkenntnis ablenkende Kraft empfinden läßt. Mögen diese Tatsachen nicht unberücksichtigt bleiben, wenn in den nächsten Jahren für die Bildung der Volksschullehrer völlig neue Wege eingeschlagen werden.

---

b) Schulen für Begabte. Der Aufstieg der Tüchtigen.

Von Geh. Regierungsrat Dr. **Otto Karstädt,**

Vortragender Rat im Ministerium für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung in Berlin.

Schriftenverzeichnis:

Begabung: G. Anschütz, Die Intelligenz. Osterwieck 1913. — E. Meumann, Intelligenz und Wille. 2. Aufl. Leipzig 1913. — W. Stern, Differentielle Psychologie. 2. Aufl. Leipzig 1914. — Th. Ziehen, Über das Wesen der Beanlagung und ihre methodische Erforschung. 2. Aufl. Langensalza 1920.

Begabungsprüfung: A. Binet, Nouvelles recherches sur la mesure du niveau intellectuel chez les enfants d'école. Année psychologique 1911. — O. Bobertag, Über Intelligenzprüfungen. Leipzig 1914. — Derselbe, Kurze Anleitung zur Ausführung der Intelligenzprüfung. Institut für angewandte Psychologie und psychologische Sammelforschung. 1913. — H. Ebbinghaus, Über eine neue Methode zur Prüfung geistiger Fähigkeiten und ihre Anwendung bei Schulkindern. Zeitschrift f. Psychologie 1897, 13. — Intelligenzproblem und Schule. Bericht über den 2. Verhandlungstag des 1. Kongresses für Jugendbildung und Jugendkunde zu Dresden. — H. Goddard, Four hundred Feeble-minded Children classified by the Binet Method. Pedagogical Seminary 1910, 17. — Derselbe, Two thousand Normal Children measured by the Binet Measuring Scale[1]) of Intelligence. Pedagogical Seminary 1911, 18. — W. Stern, Die Intelligenzprüfung an Kindern und Jugendlichen. 2. Aufl. Leipzig 1916. — Derselbe, Die Jugendkunde als Kulturforderung. Leipzig 1916. — Derselbe, Untersuchungen über die Intelligenz von Kindern und Jugendlichen. Beiheft 19 zur Zeitschr. f. angew. Psychologie. Leipzig 1919. — Th. Ziehen, Die Prinzipien und Methoden der Intelligenzprüfung. 3. Aufl. Berlin 1911.

— M. Lobsien, Intelligenzprüfungen auf Grund von Gruppenbeobachtungen. Langensalza 1914. — E. Meumann, Vorlesungen zur Einführung in die experimentelle Pädagogik und ihre psychologischen Grundlagen II. Leipzig 1913. — E. Hylla, Meumanns Vorschläge zur Ausgestaltung der Binetschen Intelligenzprüfungsmethode. Archiv f. Pädagogik 1915, 3. — W. Höper, Über den objektiven Wert von Intelligenzprüfungen. Langensalza 1919. — G. A. Jaederholm, Undersökningar över Intelligenzmeitningarnas. Stockholm 1914. — U. Saffiotti, La Misura dell' Intelligenza nei fanciulli. Rom 1916. — O. Wiegmann und W. Stern, Methodensammlung zur Intelligenzprüfung an Kindern und Jugendlichen. Beiheft 20 zur Zeitschr. f. angew. Psychologie. Leipzig 1919.

Begabungsgrade bei Kindern verschiedener Gesellschaftsschichten: G. A. Jaederholm, Undersökningar (vgl. oben!). — O. Karstädt, Die bisherigen Forschungen über die Begabungsverteilung nach sozialen Schichten. Deutsche Schule XXI, 8. 9. — Derselbe, Zeugen die Versuche der wissenschaftlichen Begabungslehre für oder gegen die Einheitsschule? Pädagog. Zeitung 1913, 46. 52. — Derselbe, Begabungsverteilung nach Gesellschaftsschichten. Neue Erziehung 1919. — Derselbe, Noch einmal: Die Begabung nach Gesellschaftsschichten. Die Umschau 1919, 12. — W. Stern, Zum Vergleich von Vorschülern und Volksschülern. Zeitschr. f. angew. Psychologie 1913, VIII.

Schulbesonderung (Differenzierung) nach Begabungshöhe und Begabungsrichtung: O. Lipmann, Intelligenzmessungen zum Problem der schulischen Differenzierung. Zeitschr. f. angew. Psychologie 13, S. 354—391. Leipzig 1918, Barth. — J. van den Wyenbergh, Die Organisation des Volksschulwesens auf differentiell-psychologischer Grundlage. Leipzig 1918. — O. Lauth, Neugeburt der Schule. Berlin 1919. — W. Lamszus, Die Begabungsschule. Hamburg, Braunschweig, Berlin 1919. — M. Apel, Begabungsschulen. Freie Bahn der deutschen Jugend. Charlottenburg 1919. — A. Buchenau, Die deutsche Schule der Zukunft. Darmstadt 1919. — A. Sickinger, Organisation großer Volksschulkörper nach der natürlichen Leistungsfähigkeit der Kinder. Mannheim 1904. — Derselbe, Zur Frage der Organisation der Volksschule in Mannheim. Denkschrift. Mannheim 1899. — Derselbe, Das Mannheimer Schulsystem in hamburgischer Beleuchtung. Mannheim 1910. — Derselbe, Mannheimer Schulsystem in W. Reins Enzyklopädie VIII, S. 324ff. (darin Schriftenverzeichnis mit 230 Nummern!). — Heydner, Die Scheidung der Schüler nach ihrer Begabung. Nürnberg 1904.

Auswahl der Begabten: W. Stern, Das psychol.-päd. Verfahren der Begabtenauslese. Sonderausgabe der Zeitschr. f. päd. Psychologie 19, Heft 3—5. Leipzig 1919, Quelle & Meyer. — Derselbe, Anweisungen für die psychologische Auswahl der jugendlichen Begabten. Veröffentlichungen des Inst. des Leipziger Lehrer-Vereins Bd. 9. Leipzig 1919. — Arbeitsgemeinschaft für experimentell-psychologische Forschung München, Das Schema eines Erziehungsbogens. Pharus 1917, Heft 7. — H. Rebhuhn, Entwurf eines psychographischen Beobachtungsbogens für begabte Volksschüler. Leipzig 1918, Barth. — A. Mann, Der erste psychographische Fragebogen für die Breslauer Mittelschulsonderklassen. Schlesische Schulztg. 1917, Nr. 51. — M. Muchow, Der Beobachtungsbogen zur Auslese befähigter Volksschüler in Hamburg. Psychol. Laboratorium Hamburg, Domstraße. — F. Schneider, Das Studium der Individualität. Paderborn 1919, Schöningh.

Aufstieg der Begabten: E. Spranger, Begabung und Studium. Leipzig 1919. — P. Petersen, Der Aufstieg der Begabten. Leipzig 1916. — W. Ostwald, Große Männer. Leipzig 1909. — J. Tews, Die deutsche Einheitsschule. Freie Bahn jedem Tüchtigen. 4. Aufl. Leipzig 1919. — Derselbe, Ein Volk — eine Schule. 2. Aufl. Osterwieck 1920. — J. Haks, Der Aufstieg der Begabten und die Einheitsschule. Breslau 1917. — A. Hartnacke, Das Problem der Auslese der Tüchtigen. 2. Aufl. Leipzig 1916. — H. Lemke, Theorie der Begabtenauswahl. Langensalza 1919.

Berichte über die Begabtenschulen: Moede - Piorkowski - Wolff, Die Berliner Begabtenschulen, ihre Organisation und die experimentelle Methode der Schülerauswahl. Langensalza 1919. — R. Peter und W. Stern, Die Auslese befähigter Volksschüler in Hamburg. Beiheft 18 der Zeitschr. f. angew. Psychologie. Leipzig 1919. — E. Schoenebeck, Erfahrungen in einer Berliner Begabtenklasse. Deutsche Schule 1919, Heft 3. — Derselbe, Die Bewährung der Begabten. Zeitschr. f. angewandte Psychologie 1919, Heft 5/6. Derselbe, Zwei Jahre Begabtenschule. Deutsches Philologenblatt 1920, Heft 6/7. — Moede- Piorkowski, Die Einwände gegen die Berliner Begabtenprüfungen und ihre kritische Würdigung. Langensalza 1919. — Dieselben, Zur Bewährung der ersten Begabtenklasse auf dem Köllnischen Gymnasium. Zeitschr. f. angew. Psychologie 1919, Heft 5/6.

Inhalt:

Der Begriff der Begabung scheint nach Inhalt und Umfang nicht bestimmbar zu sein. Er ist ein Beziehungsbegriff und bezeichnet eine gewisse Gradhöhe geistiger Leistungsfähigkeit.

Eine Gruppe Erklärer bestimmt sie rein teleologisch, so der jetzige Führer der Kinderpsychologie, W. Stern: Begabung ist „allgemeine geistige Anpassungsfähigkeit an neue Aufgaben und Bedingungen des Lebens". In dem Sinne ist sie bei Eucken und dem neuen philosophischen Pragmatismus die Leuchte des Willens, nur dienendes Mittel für Gefühl, Begehren und Wollen zum Beleuchten des Weges und zur Rechtfertigung dessen, was man meint und tut. Dieser Bestimmung,

die letzten Endes aus Lotzes Metaphysik und Mikrokosmus schöpft, fehlt ganz die Erfassung des seelischen Tatbestandes der Begabung. Diesen sucht eine andre Richtung zu bestimmen, so Meumann als „Eingreifen des Denkens oder des Urteils in die niederen Funktionen des Seelenlebens“, so Ebbinghaus als Fähigkeit der Kombination usw. Dabei werden sofort außerpsychologische Dinge vorausgesetzt: so ob es verschiedene Fähigkeiten der Seele überhaupt gibt. Das ist eine Frage der Metaphysik und zum Teil der Erkenntnistheorie. Sonach ist es weder der teleologischen noch der Tatbestandsrichtung gelungen, eine Erklärung der Begabung zu geben. Ich lehne es daher ab, allen verunglückten Versuchen noch einen unglücklicheren hinzuzufügen. Vielleicht ist Begabung der ganze, unteilbare Mensch selbst, vielleicht kann man sie nicht einmal vom Gefühl und Wollen trennen, denn beides ragt erfahrungsgemäß weit in alle intellektuellen Leistungen des Menschen hinein. Wir müßten also einen geistigen Archimedesschen Punkt außerhalb unseres Ichs suchen, um schließlich das letzte im Menschen zu bestimmen.

Lassen wir's daher beim gesunden Menschenverstand bewenden. Der sagt uns, was Begabung ist: Gewecktheit, offener Kopf, Helligkeit. Ist der vorhanden, geht alles leichter, schneller, tiefer. Auffassung, Merken, Behalten, Anwenden, Urteilen. Hier gewinnen wir zwar keine Begriffsbestimmung, wohl aber einen Maßstab für den Begabungsgrad: Er heißt:

$$\frac{\text{Leistung}}{\text{Kraftaufwand}} = \frac{L}{\text{K}}.$$

Ist der Zähler L groß, der Nenner (K) klein $\left(\frac{10}{1}\right)$, so haben wir einen hohen Begabungsgrad vor uns und umgekehrt: ist der Zähler klein und der Nenner im Verhältnis dazu groß, faßt ein Kind also z. B. nach einmaligem Vorlesen oder Lesen nur 1 Tatsacheneinheit aus dem Gelesenen auf $\frac{L}{\text{K}} = \frac{1}{1}$, so ist der Quotient des Begabungsgrades 1, also klein, Ist die Leistung gleich, z. B. $L = 10$, der Übungsnenner aber verschieden $\frac{10}{1}$ und $\frac{10}{10}$, so ist trotz gleicher Leistung der Begabungsgrad verschieden hoch, einmal 10, das zweite Mal nur 1.

Tüchtigkeit und Begabung decken sich nicht. Die Tüchtigkeit sieht nur auf die Leistungen, nicht auf den Grad der Veranlagung. Begabung braucht keine Tüchtigkeit zu bedeuten; sie erhält erst durch sittliche Kräfte: Lernwille, Tatkraft und Tatendrang, Fleiß, Pflicht- und Verantwortungsgefühl ihren Wert für die Gemeinschaft.

Das Forschungsgebiet, das alle mit der Begabung zusammenhängenden Fragen umspannt, beginnt sich zu einem eigenen Zweig der angewandten Psychologie und Völkerpsychologie auszubilden, zur Begabungsforschung. Sie zieht alle Teilgebiete aus der Gesellschaftswissenschaft, der Geschichte, der Psychologie, Völkerkunde und Pädagogik an sich, die mit Begabungserscheinungen zusammenhängen.

Bis vor kurzem schien eine Methode zur Erfassung der Begabung oder auch nur der geistigen Leistungsfähigkeit unmöglich. Überall traf man auf Verbindungen dieser Erscheinungen mit ganz verschiedenen Übungshäufigkeiten und mit körperlichen und häuslichen Hemmungen oder Förderungen.

Die geschichtlich-statistische Methode untersuchte, aus welchen Schichten die historisch bedeutenden Leistungen stammten. Galton und De Candolle glaubten sie hauptsächlich den höhern Schichten zuschreiben zu sollen; Odin und Ribot kamen zu andern Auffassungen. Vor allem übersah die Methode die entscheidende Fragestellung: Welchen Bruchteil hätten die einzelnen Schichten nach der jeweiligen politischen und wirtschaftlichen Möglichkeit zur Anteilnahme an den Geistesleistungen zahlenmäßig stellen müssen? Bleiben sie dahinter zurück, oder nicht? Diese Frage bedarf erst genauester Grundlegung, ehe man weiter luftige Statistiken erhebt. Vielleicht kann sie nie beantwortet werden. Erst die scharfe Unterscheidung von Leistungsfähigkeit und Leistungsmöglichkeit führt zu begründeten Urteilen und zu wissenschaftlichen Methoden der Begabungsforschung.

Eine zweite Methode ist die der angewandten Psychologie. Sie versucht durch die wissenschaftliche Begabungsprüfung von Schulkenntnissen und Übungserfolgen abzusehen und möglichst die reine Anlage und ihren Entwicklungsgrad zu treffen, indem sie möglichst nur die reinen Begabungsfunktionen in Tätigkeit setzt (Bewußtseinsumfang, Vergleichen, Begriffsbildung, Kombinationsfähigkeit, Verstandesfragen, Merkfähigkeit).

Die Begabungsprüfung will nun erkennen einmal die Begabungart und Richtung, ob sich die Intelligenz mehr nach der Seite der Gesichts-, Gehörs- oder Bewegungsempfindungsauffassung, nach der mathematischen oder der Phantasiebetätigung hin zeigt, vor allem aber will sie die Grade der Begabung vergleichen und durch den Vergleich in Zahlen messen. Unsere Aufstellung gibt uns dazu eine veranschaulichende Formel. Man will also nicht messen L, sondern $\frac{L}{K}$. Man will daher absehen von nicht nachprüfbaren Übungsnennern, von Übungen, die in Haus und Schule geführt haben zu zweierlei: zu Kenntnissen und zu formalen Fertigkeiten. Man schafft oder besser möchte schaffen den gemeinsamen Nenner: 1 oder 2 oder 3. Die Kinder sollen also hören Vorgelesenes nur einmal, ihnen wird einmal eine Zahlenreihe vorgesprochen, sie dürfen dreimal den Versuch machen, Gewichte nach der Schwere zu ordnen. Dann sehen wir deutlich die Leistung und kennen den Übungsnenner 1 oder 2 oder 3, der bei allen Versuchspersonen der gleiche ist. Der höhere Leistungszähler steht also im Verhältnis zum gleichen Nenner: wir treffen in ihm unmittelbar den Begabungsgrad.

In Wirklichkeit bleibt die Prüfung hinter den Erwartungen zurück, da zuviel Prüfungszufälle möglich, haarscharfe Trennungslinien von Begabung und Übung aber unmöglich sind. Man ist, namentlich unter Sterns Einfluß, immer mehr von der rein mathematischen Berechnung der Begabungsprüfungsergebnisse zurückgekommen und hat mit der Prüfung die wissenschaftlich geleitete Beobachtung verbunden.

Inbezug auf die Schulgliederung nach Begabungsgraden heißt nun die Fragestellung: Ist die Begabungsstreuung in den verschiedenen Gesellschaftsschichten gleich, oder hängt der Durchschnitt der Begabungshöhe ab von der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Schicht? Hängt sie nämlich davon ab, so war die bisherige Schule bereits Begabungsschule. Denn die höhere Schule erfaßte alle Kinder der höheren und oberen Mittelschichten, dazu auch Kinder des kleinen Mittelstandes und ganz vereinzelt der Unterschicht, die Mittelschule im preußischen Sinne den kleinen selbständigen und Beamten-Mittelstand, die Volksschule nur noch die Arbeiterjugend. Sind die Kinder der Unterschicht im allgemeinen minderbegabt, so wären nur Aufstiegsmöglichkeiten für Ausnahmebegabungen zu schaffen: Freistellen, Förderklassen und in großen Städten besondere Begabtenschulen im Anschluß an die Volksschule würden vollauf genügen. Ist die Begabungshöhe nicht eindeutig von der Gesellschaftsschicht abhängig, so genügen die Sondereinrichtungen den Notwendigkeiten einer planvollen Begabungspolitik nicht: Die Schulgliederung hat sich dann nach den in einer gemeinsamen Grundschule bewiesenen Leistungen zu gestalten und den mannigfachen Begabungen und Veranlagungen allmählich durch Differenzierung anzupassen. Zur Höhengliederung nach Jahrgängen träte fortschreitend die Breitengliederung innerhalb der Jahrgänge: so entstünde die Begabungsschule.

Die Grundfrage der Begabten- und der Begabungsschule ist also die nach der Begabungsstreuung in den Bevölkerungsschichten. Die verbreitetste Anschauung nimmt an, daß Intelligenzabstufung und Gesellschaftsschichtung einander insofern entsprächen, als infolge jahrhundertelanger Kultur und Vererbung geistiger Anlagen die Kinder aus höhern Berufskreisen durchschnittlich begabter seien als der Nachwuchs des mittlern und Kleinbürgertums und namentlich der Arbeiterschaft; die andre glaubt, daß die Begabungsgrade unabhängig und unbeeinflußbar von menschlichen Einrichtungen und Klassen seien.

Beide Anschauungen sind keine Antworten, sondern Fragen, oder vielmehr ganze Fragenbündel. Soll eine stärkere Veranlagung vererbt werden, so wäre vorher zu beweisen, erstens: daß einer bestimmten Menschengruppe von früher her eine höhere Anlage eigen war, zweitens: daß diese überhaupt durch Geschlechter und Jahrhunderte hindurch vererbbar sei und daß sie nicht gleichzeitig durch eine parallel laufende Entartung in andern Geschlechtergliedern der Schicht aufgehoben werden können.

Die erste Frage ist eine geschichtlich-soziologische, die zweite eine der Erforschung des Keimplasmas.

Beide Fragestellungen werden noch durchkreuzt durch eine dritte, die der Vererbungsforschung und der Seelenlehre zugleich angehört: Können nicht bloß Anlagen, sondern auch die in einem Einzelleben erworbenen Übungserfolge über Geschlechter hinaus vererbt werden, und kann so durch Pflege oder Entwicklung der Veranlagung nicht bloß die Interessenrichtung, sondern kann auch der Urreichtum der Keimanlage bei Kind und Kindeskind gesteigert werden, d. h. mit anderen Worten: Besteht die Möglichkeit, durch Geistesschulung die Uranlage der Erben selbst zu erhöhen, also die Möglichkeit einer Intelligenzzüchtung?

Alle diese Fragen sind kaum gestellt, geschweige denn gelöst. Aber wären sie bereits in dem Sinne entschieden, daß, soziologisch betrachtet, die höhern Gesellschaftsschichten durch Arbeitsteilung je nach Veranlagung sich aus den geistig Tüchtigsten gebildet hätten, die unteren Schichten also die geistig Minderbegabten wären, und daß die Vererbung und Fortzüchtung der Uranlagen erwiesen sei, so erhöbe sich nur eine neue Frage: Hat dann die Möglichkeit geistiger Entwicklung auch der untern Stände seit einem halben Jahrhundert nicht die ursprüngliche Übereinstimmung der sozialen und intellektuellen Abstufung durchkreuzen können?

Die Ergebnisse der soziologischen und der Vererbungsforschung hätten dann immer nur eine Bedeutung für die Erklärung des geschichtlichen Vorgangs der Klassenbildung; sie können dagegen nichts aussagen über die gegenwärtige Begabungsverteilung. Diese wäre nur auf dem Wege seelenkundlicher Beobachtung und genauer Massenerhebungen festzustellen. Das ist eine Aufgabe der angewandten Psychologie, die Verwertung der Erlebnisse führt bereits hinein in die Bevölkerungswissenschaft, und zwar sowohl in die Bevölkerungslehre (von der Artgliederung der Bevölkerung) als auch in die Bevölkerungspolitik (Qualitätspolitik).

Aus den Ergebnissen der internationalen Begabungsprüfungen glaubten namentlich deutsche Psychologen (Meumann) eine „absolute Abhängigkeit der Begabungshöhe von der sozialen Schicht" folgern zu dürfen.

Ich habe sämtliche irgendwie brauchbaren Untersuchungen aus der ganzen Welt in den Berichten der Versuchsleiter nachgeprüft. Nach Ausscheidung aller methodisch gänzlich unzulänglichen Versuche, die übrigens die Frage bald so, bald anders beantworten, blieben sechzehn umfangreiche Untersuchungen übrig. Davon zeigen sechs eine Beziehung zwischen Begabung und Gesellschaftsklassen, vier keine, und in sechs Fällen waren tiefer stehende soziale Schichten den höher stehenden an Begabungsleistungen überlegen. Das heißt: die wissenschaftliche Begabungsforschung hat keine Minderbegabung der Unterschichten nachweisen können, natürlich auch keine Überlegenheit der Anlage gegenüber der Oberschicht.

Da bei verschiedenen Schulgattungen und sogar bei verschiedenen Schulen derselben Gattung zu viel Nebenumstände für Begabungs- oder Kenntnisleistungen mit ausschlaggebend sein können, ergibt sich mehr und mehr die Notwendigkeit, die Vergleiche möglichst auf die sozial verschiedenen Kinder einer Schule zu beschränken. Und da Lehrereinfluß und „Klassengeist" die Ergebnisse ebenfalls stark bestimmen, so ist einwandfrei zulässig nur der Vergleich innerhalb je einer Schulklasse.

Wo solche Untersuchungen stattgefunden haben (also vergleichende Forschung innerhalb genau gleicher Schulverhältnisse), hat sich die allgemein angenommene Beziehung zwischen Intelligenz- und Gesellschaftsschicht nur einmal gezeigt (Terman), sonst entweder nicht (Jaederholm), oder aber es erwiesen sich gerade die ärmeren Schüler als überlegen (Morlé, Saffiotti). Damit soll keineswegs allgemein die höhere Befähigung der Unterschicht behauptet werden, nicht einmal die Unabhängigkeit von Tüchtigkeit und Gesellschaftsgliederung. Sondern die Ergebnisse zeigen bisher noch solche Abweichungen und wirren Widersprüche, daß nur gefolgert werden soll: Die gegenteiligen Behauptungen über eine eindeutige Abhängigkeit der Begabung von der sozialen Schichtung finden in den bisherigen Ergebnissen der Prüfungen keine Bestätigung. Die hauptsächlich angewandten Vergleichsmethoden sind nach Voraussetzungen und Anwendungen überhaupt nicht imstande, die Frage zu klären.

Eine neue Methode wandte der damalige Schulinspektor Hartnacke in Bremen an: er verglich die Versetzungsziffern und die Begabungsschätzungen (durch die Klassenlehrer) an unent-

geltlichen und entgeltlichen Volksschulen (mit 20 Mk. Schulgeld) in Bremen und folgerte: In der Unterschicht sind so wenig Begabungen vorhanden, daß es keiner besonderen Einrichtungen zu ihrer Erfassung bedarf; vielmehr würde eine bessere Freistellenpolitik und die Förderung im Einzelfall genügen. Jedenfalls bedürfe es keiner andern Schulgliederung als der jetzigen. Das bedeutet eine Ablehnung sowohl der Begabten- als der Begabungsschule.

Man hat auch die Ergebnisse der Berliner Begabtenprüfungen heranziehen wollen. So hat Ziegler beweisen wollen, daß die Volksschulkinder aus den Kreisen kleiner und mittlerer Beamter stärker unter den Begabten vertreten wären als die der ungelernten Arbeiter. Die Berichterstatter, Dr. Moede und Dr. Piorkowski, stellen ausdrücklich fest, daß unter den Begabten „bemerkenswerterweise bei weitem nicht soviel Kinder kleiner und mittlerer Beamter vorkamen, wie manche a priori angenommen hatten. Im Gegenteil ist der Arbeiterstand, und zwar sowohl der qualifizierte wie der unqualifizierte, bemerkenswert stark vertreten". Zieglers Anführung besagt genau das Gegenteil. Er stellt auf 25% begabte Kinder qualifizierter und nur 17% begabte Kinder ungelernter Arbeiter. Sieht man die wirklichen Zahlen an, so findet man: Fürs Gymnasium sind ausgewählt nach Berufen der Väter:

Ungelernte Arbeiter: 7
Gelernte Arbeiter: 8

Für die Kaempf-Realschule:

Ungelernte Arbeiter: 7
Gelernte Arbeiter: 8

Nur für die Mädchen-Mittelschulen ändern sich die Zahlen (6 : 15).

An den eigentlichen Begabtenschulen ist also kein Unterschied festzustellen, an der Mädchen-Mittelschule ist er vorhanden. Das zeigt wiederum die Notwendigkeit der Unterscheidungen. Wenn bei Knaben überhaupt kein Unterschied festzustellen ist, darf man nicht, entgegen den ausdrücklichen Beobachtungen der Versuchsleiter, das Ergebnis bei den Mädchen, das auch Zufallsergebnis gerade dieses Jahrgangs sein kann, verallgemeinern!

Der schwedische Forscher Jaederholm hat in Stockholmer Schulklassen die denkbar sorgfältigsten Vergleiche zwischen Kindern aus verschiedenen Gesellschaftsschichten aufgestellt. Obwohl er selbst nach deutschem Vorgang und Vorurteil die Minderbegabung der Unterschicht für selbstverständlich hielt, mußte er objektiv feststellen, daß sich innerhalb derselben Schulklasse keine Leistungsverschiedenheiten je nach sozialer Schichtung aufweisen ließen. Piorkowskis Leipziger Untersuchungen an einer höhern Bürgerschule mit 60 M. Schulgeld und an einer Bürgerschule mit 20 M. Schulgeld zeigten höhere Leistungen der Bürgerschüler (20 M. Schulgeld). Eine Verallgemeinerung des Bremer Befundes ist also schon darum unstatthaft, weil gegenteilige Ergebnisse vorliegen.

Die a priori-Annahme hätte nicht nachträglich durch statistische Verallgemeinerungen gestützt werden sollen. Bisher steht nur eins fest: Die Frage nach der Begabungsstreuung in den verschiedenen Gesellschaftsschichten ist wissenschaftlich noch nicht gelöst. Jede gegenteilige Behauptung ist sachlich nicht zu rechtfertigen und muß als vorurteilshaltige übereilte Folgerung zurückgewiesen werden.

Mehr aus dem Gefühl sozialen Unrechts als aus der klaren Erkenntnis der Notwendigkeit einer Begabungspolitik und Begabungswirtschaft heraus entstanden nun, namentlich während des Krieges, die Bemühungen um eine Begabtenauslese. Der Ruf von höchster verantwortlicher Stelle: Freie Bahn dem Tüchtigen! trug wesentlich zu einer neugerichteten Schulpolitik der Begabtenauslese bei.

Eine mehr natürliche Auslese hatte seit zwei Jahrzehnten der Mannheimer Stadtschulrat Dr. Sickinger durchgeführt (Mannheimer System). Aus Grundschulklassen heraus entwickelten sich durch die Unterschiede in den Leistungen der Zug der Normalen, der Schwachen und der Begabten. Förder- und Abschlußklassen, Abteilungen zur Vorbereitung auf den Eintritt in die höhere Schule von der Volksschule aus ergänzten das System. Spätere Übergangsmöglichkeiten vereinheitlichten es und machten es noch beweglicher. Der Gedanke ist seitdem in einer großen Reihe von Städten im In- und Auslande durchgeführt, namentlich auch durch den Stadtschulrat Dr. Neufert

in Charlottenburg. Großstädte, die es nicht annahmen, schritten dagegen zu besondern Maßnahmen für begabte Volksschüler und förderten sie unentgeltlich in kleinen Sonderabteilungen so weit, daß sie ohne nennenswerten Zeitverlust der höheren Schule zugeführt werden konnten.

Die Auslese geschah im allgemeinen auf Grund der Schulleistungen auf Vorschlag der Volksschule, hin und wieder auch unter Heranziehung einer besonderen Begabungsprüfung.

Einen neuen Weg beschritt Berlin auf Anregung des Stadtschulrats Dr. Reimann. Man schuf hier keine Sonder-Vorbereitungsabteilungen, die zum Eintritt in die höhere Schule befähigen sollten, sondern man baute auf das 7. Volksschuljahr höhere Schulen, ein verkürztes Realgymnasium, das umgewandelte Köllnische Gymnasium und die Kaempf-Realschule, auf, dazu wurde eine neue Mittelschule für begabte Mädchen geschaffen. Die Einrichtung hat sich im allgemeinen bewährt, nicht ganz so die Begabungsprüfung. Es besteht kaum noch ein Zweifel darüber, daß die Rangordnung nach den Ergebnissen der Ausleseprüfung sich nicht mit den Leistungen und der späteren Schulbewährung deckt.

Dem Ausleseverfahren durch den Prüfungszufall haftet etwas Rationalistisches an. Veranlagung ist zwar Vorbedingung für Leistungen; aber unter den als Begabten Ausgewählten entscheidet später Lernwille und Tatkraft, Triebhaftes und sittliche Stärke. Sie aber bekunden sich besser durch frühere Schulleistungen und eine Probezeit in den Begabtenschulen.

Dies Bedenken führt schließlich über die Begabtenschulen hinaus zur Begabungsschule, zur mannigfachen Gliederung des Schulwesens nach Begabungshöhe und Begabungsrichtung. Innerhalb eines solchen reichgegliederten Baues sollen dann die Schüler die für sie geeigneten Aufstiegsmöglichkeiten finden. Die künstliche Auslese weniger Schüler aus Volksschulen hört auf. Vom gemeinsamen Unterbau aus gabeln sich die Schülerzüge nach ihren bisher erkannten Neigungen und Leistungen. Der Elternwille und das Berufsziel des Schülers dürfen dabei nicht ausgeschaltet werden.

Den bedeutsamsten Versuch der Begabtenschule stellt das Hamburger Verfahren dar. Hamburg übernimmt Grundsätze des Mannheimer (Sickinger) und des Charlottenburger Schulaufbaus (Neufert) in eigener Ausprägung. Die Förderung der Begabten bleibt innerhalb des Rahmens der Volksschule und sucht erst nach dem 15. Lebensjahr eine Einmündung in die bestehenden höheren Schulen. Nach vier Grundschuljahren gabelt sich die Volksschule in einen deutschen (D-) und einen fremdsprachigen (F-) Zug. Der Deutschzug führt in weiteren vier Jahren zum Ziel der achtstufigen Volksschule, der Sonderzug mit einer fremden Sprache erreicht in fünf weiteren Jahresstufen, also mit Aufbau eines neunten Volksschuljahres, etwa die Ziele der preußischen neunstufigen Mittelschule oder ungefähr die bisherige Einjährigenbildung. Vom neunten Schuljahr des F-Zuges ist ein Übergang in die Real- und die Oberrealschule möglich. Zunächst war an vorbereitende Übergangsklassen gedacht, die Entwicklung wird jedoch zur wechselseitigen Anpassung von höheren und Volksschulen aneinander führen. Man kann daran denken, daß eine deutsche Oberschule die guten Volksschüler des F-Zuges übernimmt, oder aber, daß eine Real- und eine Oberrealschule mit der zweiten fremden Sprache 1—2 Jahre später einsetzt, wodurch ohne weiteres ein Übergang etwa in die Untersekunda ermöglicht würde.

Für diesen F-Zug der Volksschule nun, der also nach vier Grundschuljahren einsetzt, wurden von den 20 000 Hamburger zehnjährigen Volksschülern 1000 befähigte ausgelesen, und zwar auf Grund der pädagogischen Lehrerbeobachtung, der psychologisch ausgefüllten Beobachtungsbogen und einer Begabungsprüfung. Vorgeschlagen wurden von den einzelnen Volksschulen zusammen 1355 Schüler. Die Fähigkeitsprüfung sah von eigentlichen Schulleistungen ab; sie erstreckte sich auf die Erklärung von Begriffen (Beute, Onkel, Wut, Neid), auf das Finden der Lehre einer Fabel, das Heraussuchen von Sinnwidrigkeiten aus einer eigens dazu erfundenen Geschichte, die Wiedergabe längerer Sätze aus dem Gedächtnis, und zwar dem Sinne nach, auf die Ergänzung von fehlenden Bindewörtern, die sogenannte Dreiwortmethode (aus drei gegebenen Wörtern einen sinnvollen Satz zu bilden), das Ordnen von wahllos durcheinander geworfenen Begriffen zu einer zusammenhängenden Reihe und auf die Erfindung einer Überschrift und eines Textes zu einem Bilde. Die Ergebnisse wurden aufs sorgfältigste geprüft und gewertet. Dann aber wurde nicht etwa nach einer bestimmten Punktzahl eine Grenze für die Aufnahme in den F-Zug gezogen, sondern es wurden zunächst alle zweifellos nach Schulzeugnissen, Beobachtungsbogen und Begabungsprüfung

besonders leistungsstarken Schüler aufgenommen, während bei allen andern Geprüften die Aufnahmeentscheidung auf Grund eingehender Vergleiche des Lehrerurteils, der Gesamtzensur, der einzelnen Schulzeugnisse, des Ausfalls der Begabungsprüfung und des Beobachtungsbogens erfolgte. Trat für die Kinder mit schlechtem Ergebnis in der Fähigkeitsprüfung der Lehrer nicht auf Grund seiner Unterrichtserfahrung besonders ein, so schieden sie aus; gute Empfehlung durch den Lehrer und gute Zeugnisse verhalfen noch manchen Schülern zur Aufnahme, die der Prüfung nach schon unter der Punktzahlgrenze standen. Ebenso ergänzte der Beobachtungsbogen den Prüfungsausfall. Betonte er z. B., daß das Kind langsam aber gründlich arbeite, so wurden unvollendete Prüfungsantworten milder gewertet. Berichtet der Beobachtungsbogen von nachdenklichen Fragen, eigenen Gedanken eines Schülers, von seiner Fähigkeit, Wesentliches herauszustellen, so sah man darin Spuren selbsttätigen Gedankenlebens, das höher gewertet wird, als die Leistungen der gebundenen Intelligenz bei der Prüfung. Die Nur-Gedächtnisleistungen wurden der denkenden Verarbeitung nachgeordnet; Versagen im Sprachlichen wurde wegen der Notwendigkeit gehäuften Deutsch- und schwierigen Anfangsunterrichts in einer fremden Sprache ohne genügende Kenntnisse in der deutschen Sprachlehre als schwerer Mangel gewertet und führte im allgemeinen zum Ausschlusse vom F-Zuge. 1919 konnten auf Grund genau ausgefüllter Beobachtungsbogen die Hälfte aller vorgeschlagenen Kinder ohne Prüfung und ein weiteres Viertel nach kürzerer Prüfung aufgenommen werden.

Nach Durchführung des Reichs-Grundschulgesetzes würde eine ähnliche, wahrscheinlich noch natürlichere Selbstauslese der Tüchtigen möglich sein. Die Entwicklung drängt zweifellos dahin, daß die mittleren und höheren Schulen mehr und mehr geistig Leistungsfähigeren aus allen Gesellschaftsschichten zur Führung befähigen, so daß die Schule in den Dienst einer planvollen Begabungswirtschaft tritt.

Die Gabelung nach vier Grundschuljahren allein genügt jedoch nicht. Spätere Übergangsmöglichkeiten sind im allgemeinen nur gut gemeint; denn es wird immer eine Ausnahme bleiben, daß ein Volksschüler ohne Sprachkenntnisse in eine mittlere Klasse der höheren Schule eintritt.

Aus diesen Erwägungen heraus ist der Gedanke der höheren Aufbauschule entstanden: einer verkürzten höhern Schule als geradliniger Fortsetzung der Volksschule. Sie ermöglicht den Kindern in Orten ohne höhere Schulen noch im 13. und 14. Lebensjahre den Aufstieg durch die Oberschule. Sie stellt so die Einwohnerschaft des platten Landes und der Kleinstädte erst, soweit es möglich ist, bildungsberechtigt neben die Bürgerschaft der großen und mittleren Städte. Die Statistik zeigt, daß der größte Teil der Kinder unserer höheren Schulen aus den Schulorten selbst und ihrer nächsten Umgebung stammt, daß also das ganze platte Land und die Kleinstadt im allgemeinen von höher führenden Bildungswegen ausgeschlossen sind. Die mit dem 9. Lebensjahre einsetzende höhere Schule ist also nicht so sehr eine Standesschule als vielmehr eine Standortsschule. Es ist vom Standpunkt der Gesellschaft ungerechtfertigt, ihre Mitglieder in bezug auf Bildungsmöglichkeit je nach dem Wohnort stärker zu benachteiligen als es durch Anpassung der Organisationsformen unserer höheren Schulen an die ländliche und kleinstädtische Abseitslage möglich wäre. Diese Möglichkeit geben will die Aufbauschule.

Die Aufbauschule ist jedoch nicht nur räumlich, sondern auch im psychologischen Sinne eine Sammelschule. Als solche hat sie Daseinsberechtigung auch in Mittel- und Großstädten neben anderen höheren Schulen. Dort wird sie Kinder aufnehmen, die ein langsames Entwicklungszeitmaß, geistig später ausreifendes haben, und die sich so erst im 12. Jahre als für höhere Bildung geeignet erweisen. War der Ausschluß des platten Landes und der Landstädtchen von der höheren Bildung der eine Fehler unserer bisherigen Schuleinrichtungspolitik, so war der zweite große Fehler der deutschen Bildungspolitik der, daß alle sich später entwickelnden Kinder den Anschluß an eine höhere Lehranstalt nicht mehr finden oder nur mit großem Zeitverlust teuer erkaufen konnten. Auch diejenigen Kinder fallen unter diese Fehler, bei denen die Eltern die Begabung zu spät erkannten, oder bei denen die Entscheidung für eine höhere Bildungslaufbahn aus wirtschaftlichen Gründen erst in ein späteres Alter erfolgen konnte (etwa beim Aufrücken des Vaters in ein höheres Amt, bei Geschäftserweiterung oder Geschäftsgewinnen, beim Antritt einer kleinen Erbschaft oder beim Umzug nach Städten mit höheren Schulen, oder weil ältere Kinder bereits ein selbständiges Einkommen erhielten). Alle diese Kinder auch der Mittel- und Großstädte wurden mit 9jährigen Sex-

tanern auf dieselbe Schulbank gezwungen, nur weil es keine Schule mit später einsetzendem fremdsprachlichem Unterricht gibt. Für diese Gruppen der städtischen Kinder bedeutet die Aufbauschule eine Sammelschule im psychologischen Sinne. Sie ermöglicht eine Überführung von der Volksschule noch in späteren Jahren, in denen aus Begabungs- oder aus Entwicklungs- oder wirtschaftlich-psychologischen Gründen die Entscheidung für den weiteren Bildungsweg erst erfolgen kann.

So würden entstehen: eine Grundschule, eine Abzweigung der höheren Schule aus der Grundschule und ein Aufbau der höheren Schule auf der Fortsetzung der Grundschule, der Volksschule. Diese großen ineinandergreifenden Stammorganisationen wären dann eine einheitliche Begabungsschule, die ohne künstliche Auslese allen Befähigten einen Aufstieg zur Führung ermöglichten. Sie beseitigen alle berechtigten Bedenken gegen die rationalistische Auslese, gegen Begabtenzüchtung, gegen die Ausschaltung des Elternwillens und gegen die Bildungsgleichmacherei. Bei der Verschiedenheit der menschlichen Begabungen kann das Ziel nicht das Recht aller auf gleiche Bildung, sondern das gleiche Recht auf Ausbildung aller Kräfte sein.

---

c) Schulverwaltung, Schulaufsicht, Schulleitung.

Von Geh. Regierungsrat Dr. **Otto Karstädt,**

Vortragender Rat im Ministerium für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung in Berlin.

Schriftenverzeichnis:

G. Wolff, Die Schule in der Reichsverfassung. Langensalza 1919. — E. Schiffer, Das Preußische Volksschulunterhaltungsgesetz. Essen 1908. — J. Tews, Grundzüge der deutschen Schulgesetzgebung. Leipzig 1913. — K. O. Beetz, Das neue Schulrecht und der Lehrer im deutschen Freistaat, Osterwieck 1920. — Adrian, Neuordnung des deutschen Schulwesens. Langensalza 1919. — A. Bierbaum, Schulverwaltung und Schulleitung. Langensalza 1919. — K. O. Beetz, Führer im Lehramt. Osterwieck 1919. — A. Rude, Schulpraxis. Osterwieck. — O. Karstädt, Neuaufbau der Lehrerfortbildung. Osterwieck. — Derselbe, Die deutsche Schulreform. Im Handbuch für die Reichsschulkonferenz. Leipzig 1920. — H. Dickmann, Schul- und Lehrerkammer. Schulblatt der Provinz Sachsen, 1919, Nr. 12.

Das Gesetz über die Wahl der Schulleiter in Bremen. Allg. deutsche Lehrerztg. 1919, Nr. 46. — Übergangsgesetz für das sächsische Volksschulwesen vom 22. Juli 1919. Sonderdruck. Dresden 1919. — Ministerialverordnung über Änderung der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über das (weimarische) Volksschulwesen vom 4. Mai 1911. Regierungs- und Nachrichtenblatt für Sachsen-Weimar-Eisenach 1919, Nr. 42. — Erläuterungen und Vollzugsvorschriften zur Verordnung vom 28. August 1919 über Schulpflege, Schulleitung und Schulaufsicht für die Volksschulen. Bekanntmachung der Regierung in Niederbayern. Schulanzeiger für Niederbayern 1919, Nr. 32.

Die deutsche Schulverwaltung ist die Buntscheckigkeit selbst. Irgendeine Vereinheitlichung ist bis zur neuen Reichsverfassung nicht erstrebt worden. In Angelegenheiten, die das ganze Reich betrafen, wie Berechtigungen, Einjährigenwesen usw. wurden von Fall zu Fall Vereinbarungen getroffen. Die Reichsschulkommission, hauptsächlich aus den Bedürfnissen der einheitlichen Regelung der Einjährigenberechtigung, also aus militärischen Rücksichten, hervorgegangen war die einzige dürftige Verkörperung des Einheitsgedankens in der deutschen Schulverwaltung. Im übrigen war Preußen ausschlaggebend. Die Mittel- und Kleinstaaten waren im allgemeinen gezwungen, den preußischen Verwaltungsmaßnahmen zu folgen.

Die Schulverwaltungsbehörden in Preußen gliedern sich in die Zentralbehörde, die Mittel-, die Kreis- und die Ortsbehörden.

Die Zentralbehörde ist das frühere sog. Kultusministerium, das durch Adolf Hoffmann den Namen „Ministerium für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung" erhielt. Der Name ist bei den Beratungen im Staatshaushaltsausschuß und in der Landesversammlung anerkannt worden.

Das im Jahre 1787 errichtete Oberschulkollegium wurde 1808 aufgehoben und dem Innern als Departement für den Kultus und öffentlichen Unterricht zugeteilt; durch AKO. 1817 wurde das Schulwesen obigem Ministerium überwiesen. — Die Abteilung für Medizinalangelegenheiten ist Ende 1910 vom Kultusministerium losgelöst worden.

Das Ministerium umfaßt jetzt die beiden geistlichen Abteilungen (evangelische und katholische), die Universitätsabteilung (U I und U I T [technische Hochschulen]), die erste Unterrichtsabteilung (U II höheres Schulwesen), die zweite Unterrichtsabteilung (U III Volksschulwesen, Mittelschulen, Lehrerbildung, Blinden-, Taubstummenanstalten, Turnwesen), die Kunstabteilung (U IV) und seit kurzem das Volkshochschulwesen (U V).

Die Mittelbehörden sind für das Volksschulwesen die Bezirksregierungen, für das höhere Schulwesen die Provinzialschulkollegien.

Den Regierungen unterstellt ist der Kreisschulinspektor, dessen Amtsbereich sich jedoch nicht immer mit dem politischen Kreise deckt. Er wird von der Regierung bestellt, ist deren unmittelbares Organ, der Beaufsichtiger aller öffentlichen und privaten Unterrichts- und Erziehungsanstalten, der Vorgesetzte aller Ortsschulinspektoren, Rektoren, Vorsteher, Lehrer und Lehrerinnen seines Kreises. Er hat vorübergehende Vertretungen zu ordnen, kann die Lehrer bis zu 14 Tagen beurlauben, darf Disziplinarstrafen bis zu 9 Mark über sie verhängen und erstattet der Regierung über das Ergebnis seiner Revisionen jährlich Bericht.

Der Kreisausschuß setzt nach dem Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883 für die Landschulen den Geldwert der Naturalien und des Ertrages der Ländereien fest (Berufung an den Bezirksausschuß); entscheidet Klagen gegen Beschlüsse des Vorstandes ländlicher Schulverbände (§ 46) und der Schulaufsichtsbehörde hinsichtlich der Neu- und Reparaturbauten bei Landschulen (§ 47). In beiden Fällen kann die Berufung auf Revision eingelegt werden. Die Schulunterhaltungspflichtigen können gegen die Auflage neuer oder erhöhter Leistungen Einspruch beim Kreisausschuß erheben. Berufungen erledigt der Provinzialrat (Ges. betr. Feststellung von Anforderungen für die Volksschulen, vom 26. Mai 1887).

Die örtliche Schulverwaltung ist seit der Revolution am meisten umgewandelt worden.

Die Ortsschulaufsicht ist durch Gesetz vom 18. Juli 1919 aufgehoben. Ihre früheren Befugnisse sind auf die Kreisschulinspektoren, Rektoren, erste und alleinstehende Lehrer übergegangen.

Den Gemeindeorganen bleibt nach den Bestimmungen der Gemeindeverfassungsgesetze und dieses Gesetzes die Feststellung des Schulhaushalts, die Bewilligung der für die Schule erforderlichen Mittel, die Verwaltung des Schulvermögens, die vermögensrechtliche Vertretung nach außen und die Anstellung der Beamten vorbehalten.

Im übrigen wird für die Verwaltung der der Gemeinde zustehenden Angelegenheiten der Volksschule in den Städten eine Stadtschuldeputation gebildet, welche Organ des Gemeindevorstandes und als solches verpflichtet ist, seinen Anordnungen Folge zu leisten.

Die Schuldeputation übt zugleich die nach dem Gesetze vom 11. März 1872 den Gemeinden und deren Organen vorbehaltene Teilnahme an der Schulaufsicht aus. Sie handelt dabei als Organ der Schulaufsichtsbehörde und ist verpflichtet, insoweit ihren Anordnungen Folge zu leisten.

Der Schuldeputation entspricht in Landgemeinden der Schulvorstand.

Die preußische Unterrichtsverwaltung hat einen Gesetzentwurf über die Zusammensetzung der Schuldeputationen und des Schulvorstandes vorgelegt, der hauptsächlich die Wahl der Mitglieder anders regelt und den Vorsitzenden nicht mehr durch die Regierungen ernennen, sondern aus der Mitte der Mitglieder selbst wählen lassen will, der ferner den Geistlichen nicht mehr als „geborenes" Mitglied der Deputation und des Schulvorstandes beläßt. Das Reichsministerium hat diese letztere Bestimmung als unvereinbar mit der Verfassung erklärt, da es bis zur Verabschiedung eines Reichsschulgesetzes in konfessionellen Schulangelegenheiten beim bestehenden Zustande sein Bewenden haben müsse.

Die Schulverwaltung in den Ländern gestaltet sich folgendermaßen:

Anhalt-Dessau: die Regierung, Abteilung für das Schulwesen; Baden: der Oberschulrat; Bayern: das Ministerium des Innern für Kirchen- und Schulangelegenheiten; Braunschweig: das Kultusministerium zu Braunschweig; Bremen und Hamburg: der Senat; Hessen: das Landesschulamt zu Darmstadt; Lippe-

Detmold: die Regierung; Lübeck: der Senat; Mecklenburg-Schwerin: das Ministerium, Abteilung für Unterrichtsangelegenheiten; Mecklenburg-Strelitz: Ministerium für die Justiz, Abteilung für Unterrichtsangelegenheiten und für Kunst; Oldenburg: das Ministerium der Justiz und der Kirchen und Schulen; Reuß ä. L.: das Staatsministerium in Greiz; Reuß j. L.: das Ministerium, Abteilung für Justiz, Kirchen- und Schulsachen in Gera; Sachsen: das Ministerium des Kultus und des öffentlichen Unterrichts; Sachsen-Altenburg: das Ministerium, Abteilung für Kultusangelegenheiten; Sachsen-Koburg-Gotha: das Staatsministerium; Sachsen-Meiningen: das Staatsministerium, Abteilung für Kirchen- und Schulsachen; Sachsen-Weimar-Eisenach: das Staatsministerium in Weimar; Schaumburg-Lippe: die Landesregierung in Bückeburg; Schwarzburg-Rudolstadt: das Ministerium, Abteilung für Kirchen- und Schulsachen in Rudolstadt; Schwarzburg-Sondershausen: das Ministerium, Abteilung für Kirchen- und Schulsachen; Waldeck: das Preußische Provinzial-Schulkollegium in Kassel: Württemberg: das Ministerium des Kirchen- und Schulwesens.

Die Aufgaben, die die Staatsumwälzung und die Verreichlichung mannigfacher bisher gliedstaatlicher Einrichtungen der deutschen Schulverwaltung auferlegt, sind hauptsächlich:

1. Die Vereinheitlichung der Schulverwaltung innerhalb der Länder selbst,
2. Die reichsgesetzliche Regelung der dem Reiche durch die Verfassung zugesprochenen Befugnisse (Reichsschulgedanke),
3. die Stärkung des Selbstverwaltungs- und Selbstverantwortungsgedankens innerhalb des vereinheitlichten Schulwesens. (Aufbau einer Selbstverwaltungskörperschaft von unten her, bis zu einer Landesselbstverwaltung neben der Staatsbehörde; Lehrerräte und Landeslehrerkammer.)

1. Die Vereinheitlichung der Verwaltung innerhalb der Länder selbst stößt am wenigsten auf Schwierigkeiten. So würde in Preußen etwa die Abteilung für Schulwesen von den Bezirksregierungen in die Provinzialverwaltung zu legen sein. Höheres, mittleres, niederes und Fachschulwesen bildeten dann Abteilungen des Provinzialschulkollegiums. Neben die Abteilungssitzungen treten auch Vollsitzungen aller Abteilungen, so daß die Einheitlichkeit der gesamten Provinzialschulverwaltung gewährleistet wäre. In die Provinzialselbstverwaltung gliedert sich dann leicht die Provinzial-Schulselbstverwaltung ein, die aus den selbstgewählten Kreiskörperschaften der Schulverwaltung hervorgingen. Die Schulabteilung der Bezirksregierungen hatte ein Gutes: sie brachte die technischen Räte den Schulen räumlich näher. Sie blieben aber ein Anhängsel der politischen Staatsbehörde, die keine Selbstverwaltungskörperschaft neben sich hatte. Bei den neueren Verkehrsverhältnissen kommt die Entfernungsfrage nicht mehr so stark zur Geltung: eine Vereinheitlichung ist also möglich.

2. Nicht die Reichsschule, wohl aber der Reichsgedanke im deutschen Schulwesen hat durch den Weltkrieg und die Reichsverfassung eine wirksame Förderung erfahren.

Art. 10 und 15 der Reichsverfassung setzen grundsätzlich eine Zuständigkeit des Reiches auch in Schuldingen fest. Art. 6—8 führen aus, über welche Angelegenheiten das Reich die ausschließliche Gesetzgebung hat (Mußbestimmungen), Art. 10 gibt dem Reich die Befugnis über Dinge, die es regeln kann, und Art. 15 spricht der Reichsregierung das Recht zu, eine Aufsicht in den Angelegenheiten auszuüben, die es in seine Gesetzgebung einbezieht. Diese Grundlagen der Reichszuständigkeit hat man sich klar zu machen, will man das schwierige Verhältnis von Reich und Ländern zur Schule verstehen.

In Betracht kommt für das Schulwesen zunächst Artikel 10:

Das Reich kann im Wege der Gesetzgebung Grundsätze aufstellen für:

1. die Rechte und Pflichten der Religionsgesellschaften;
2. das Schulwesen einschließlich des Hochschulwesens und das wissenschaftliche Büchereiwesen;
3. das Recht der Beamten aller öffentlichen Körperschaften.

Die Artikel 142—149 regeln das Bildungs- und Schulwesen im ganzen Reiche, die Grundschule, das Privatschulwesen, die Lehrerbildung, den staatsbürgerlichen und Arbeitsunterricht, den Religionsunterricht (149).

Bis zum Erlaß des in Artikel 146 Abs. 2 vorgesehenen Reichsgesetzes bleibt es nach Art. 174 bei der bestehenden Rechtslage. Das Gesetz hat Gebiete des Reichs, in denen eine nach Bekenntnissen nicht getrennte Schule gesetzlich besteht, besonders zu berücksichtigen.

Dieser Artikel (174) ermöglicht jetzt dem Reiche ein Eingreifen in die Pläne der Landesregierungen, wie es beim Gesetzentwurf über die Zusammensetzung der Schuldeputationen in Preußen bereits geschehen ist.

Eine erste amtliche Einigung über die Schulbestimmungen der Verfassung kam in einer Besprechung der Regierungsvertreter aller Bundesstaaten am 22.—23. Oktober 1919 in Berlin zustande.

Bei dieser Tagung wurde die Einsetzung eines ständigen Reichsschulausschusses, bestehend aus Vertretern des Reiches, der Länder und der Gemeinden (nach Art. 149 der Verfassung), vorgenommen. Dieser Reichsschulausschuß von 34 Mitgliedern hat bisher zweiml getagt. Er hat die Reichsschulkonferenz vorbereitet, die dem Reichsrat vorzulegenden Schulgesetze beraten (Grundschul-, Lehrerbildungsgesetz) und hat gleichzeitig die Aufgaben der Reichsschulkommission übernommen. Die Heranziehung von Vertretern der Lehrerverbände ist bis jetzt abgelehnt worden, da zunächst die Grenze der zu beteiligenden Verbände schwer zu ziehen wäre und da es sich weiterhin nur um eine verfassungsmäßige beratende Körperschaft aus Reich, Ländern und Gemeinden handeln soll. Im allgemeinen scheint sich diese Form eines Reichsschulausschusses zu bewähren; das etwas langsame Arbeiten braucht nicht im Wesen der einheitlichen Zusammenfassung zu liegen. Die Kulturabteilung im Reichsministerium des Innern ist erst im Werden begriffen. Nach dem Ausbau und nach der notwendigen Vermehrung der Kräfte wird ein schnelleres Abwickeln der Vorarbeiten zu dringenden Schulgesetzen in demselben Maße gesichert sein wie bei den Regierungen der einzelnen Länder.

3. Der Selbstverwaltungs- und Selbstverantwortungsgedanke im Schulwesen bedarf dringend neuer Grundlagen. Außer der örtlichen Schuldeputation und dem ländlichen Schulvorstand besaßen wir kaum eine Stelle der Mitbeteiligung von Eltern, Gemeinden und Selbstverwaltungskörperschaften am Wohl und Wehe der Schule. Die Schuldeputation selbst mit ihren ernannten Mitgliedern ist noch zu wenig als Vertretung der Elternschaft ausgebaut; sie ist mehr als ein aus der Schulunterhaltungspflicht fließendes Recht auf Vertretung der Unterhaltungspflichtigen gedacht. Darum sind neben sie für die Einzelschule die Elternbeiräte getreten. Der grundlegende preußische Erlaß vom 5. November 1919 beschränkt die Tätigkeit des Elternbeirats auf Wünsche und Anregungen des Elternkreises, die sich auf den Schulbetrieb, die Schulzucht und die körperliche, geistige und sittliche Ausbildung der Kinder beziehen, und die über den Einzelfall hinaus von allgemeiner Bedeutung sind. Weiter geht indes die folgende Bestimmung:

Soll bei schwerwiegenden Verfehlungen gegen einen Schüler (Schülerin) die Verweisung von der Schule ausgesprochen oder ihm im Abgangszeugnis eine Sittennote gegeben werden, die ihm das Fortkommen erheblich erschweren oder ihn in den Augen der Allgemeinheit herabsetzen würde, so ist mit Zustimmung der Eltern des Schülers der Elternbeirat vorher zu hören."

Die Wahlen zu den Elternbeiräten sind bereits erfolgt; einige politische Aufregung verursachte dabei die geheime Verhältnis-Listenwahl. Als dringende Aufgaben sind die Schaffung von Kreis- und Provinzialschulsynoden (Schulräten) anzusehen, aus denen dann ein Landesschultag hervorgehen könnte.

Die Mitbeteiligung der Lehrerschaften an der Schulverwaltung ist angebahnt durch die Einsetzung der Lehrerräte (in Preußen Kreis- und Bezirkslehrerräte), die vom Kreisschulinspektor und der Bezirksregierung in allen wichtigen Schulangelegenheiten zu Beratungen herangezogen werden müssen. Das Zusammenarbeiten hat sich bereits vortrefflich bewährt. Eine Landeslehrerkammer soll den Abschluß dieser Bestrebungen bilden. Daneben gewinnt der schon mehr gewerkschaftliche Gedanke Raum, der die Verwaltungskonstitution, d. h. Teilung der Gewalt zwischen der staatlichen Bureaukratie und den beruflichen Vertretern der Lehrerverbände und deren gleichzeitige organische Eingliederung fordert. Die berufsständische Lehrervertretung wäre dann nicht nur Vertrauens- und Vermittlungsorgan, sondern nebengeordneter Selbstverwaltungskörper. Bei Meinungsverschiedenheiten hätte die nächst höhere Stelle zu entscheiden, und schließlich wäre der Spruch eines zu schaffenden Verwaltungsgerichtshofes anzurufen. Dazu wäre allerdings die jetzige absolutistische Schulverwaltung auf ganz neue Rechtsgrundlagen zu stellen.

Die Schulaufsicht war schon vor der Revolution (in Preußen seit 1872) in den meisten Bundesstaaten Angelegenheit des Staates; nur in Reuß ä. L. und in Lippe (Detmold) stand das ganze Schulwesen unter kirchlicher Aufsicht. In Mecklenburg, Braunschweig und den beiden Schwarzburg hatte unter formeller Oberaufsicht des Staates die Geistlichkeit die tatsächliche Aufsicht in

Händen. Die Kreis- oder Bezirksschulaufsicht wird entweder hauptamtlich oder nebenamtlich ausgeübt. Nur hauptamtliche Kreisschulinspektoren hatten bisher: Bayern, Kgr. Sachsen, Baden, Hessen, Oldenburg, Sachsen-Weimar, Sachsen-Altenburg, Koburg und Gotha, Sachsen-Meiningen, Anhalt, Schaumburg-Lippe (für das ganze Fürstentum ein Landesschulinspektor), Reuß j. L., Schw.-Sondershausen, Bremen, Hamburg, Lübeck und Elsaß-Lothringen. Nur nebenamtlich war die Kreisschulinspektion im Fürstentum Lübeck, in Birkenfeld, beiden Mecklenburg, Reuß ä. L., Waldeck und Schw.-Rudolstadt. Württemberg und Braunschweig waren im Übergang von der nebenamtlichen zur hauptamtlichen Kreisschulinspektion begriffen. Preußen hatte haupt- und nebenamtliche Kreisschulinspektoren nebeneinander. Falk berief 1872 mit einem Schlage 172 hauptamtliche Kreisschulinspektoren.

Nach Art. 144 der Reichsverfassung steht „das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates; er kann die Gemeinden daran beteiligen. Die Schulaufsicht wird durch hauptamtlich tätige fachmännisch vorgebildete Beamte ausgeübt."

Die Denkschrift des preußischen Unterrichtsministers an das Reichsministerium des Innern hat auf verschiedene Mängel der Formgebung in den Schulbestimmungen der Reichsverfassung aufmerksam gemacht. So war auch, was gerade in Preußen von Wichtigkeit ist, auf die Fassung von Artikel 144 hingewiesen, wonach „die Schulaufsicht durch hauptamtlich tätige, fachmännisch vorgebildete Beamte ausgeübt" wird, während die Stadtschulräte und Stadtschulinspektoren, zusammen jetzt 40, der größeren preußischen Städte die Staatsaufsicht nebenamtlich ausüben, da sie im Hauptamt städtische Angestellte sind. Die Auslegung durch den Reichsminister Koch ermöglicht jedoch nunmehr nach wie vor die Übertragung der staatlichen Schulaufsicht an die Stadtschulräte und Stadtschulinspektoren. Die Umwandlung nebenamtlicher in hauptamtliche Kreisschulinspektionen schreitet verfassungsgemäß in allen Ländern fort.

Von der staatlichen Schulaufsicht ist zu unterscheiden die Leitung des Religionsunterrichtes durch die kirchlichen Gemeinschaften. Sie beruht in Preußen auf dem Min.-Erl. vom 18. Februar 1876. Der von der kirchlichen Behörde zur Leitung des Religionsunterrichts berufene Geistliche ist berechtigt,

dem schulplanmäßigen Religionsunterricht in den dazu festgesetzten Stunden beizuwohnen,

durch Fragen, und soweit erforderlich, stellenweises Eingreifen in den Unterricht sich davon zu überzeugen, ob dieser von dem Lehrer vollständig und sachgemäß erteilt wird und welche Fortschritte die Schüler darin gemacht haben,

den Lehrer — jedoch nicht in Gegenwart der Kinder — sachlich zu berichtigen,

Wünsche und Beschwerden in bezug auf den evangelischen Religionsunterricht der staatlichen Aufsichtsbehörde vorzutragen,

bei der Entlassungsprüfung, wo eine solche stattfindet, nach vorherigem Examen die Zensur in der Religion mit festzustellen.

Die Ausübung dieser Befugnis führt nach Aufhebung der Ortsschulaufsicht vielfach zu Spannungen zwischen dem Ortsgeistlichen und dem Lehrer, die jetzt oft mit Niederlegung des Religionsunterrichtes durch den Lehrer endet. Es würde versöhnend wirken, wenn die Ausübung der „Leitung" nicht an Ortsgeistliche, sondern höheren Stellen (den Superintendenten und Schulräten, die von der Kirchenbehörde dazu berufen werden müßten) übertragen würde.

Die Schulleitung ist eine Sondereinrichtung großer Schulkörper. So sind in Preußen die sechs- und mehrklassigen Schulen der Leitung eines Rektors anvertraut, der nicht der früheren Ortsschulaufsicht, sondern unmittelbar dem Kreisschulinspektor unterstellt war. Dem Rektor standen die meisten Befugnisse zu, die sonst der Ortsschulinspektor ausübte; er war der nächste Vorgesetzte der Lehrer, Disziplinarbefugnisse hatte er jedoch nicht. In Bayern blieb zur Entwicklung der Schulleitung wegen der weitgehenden Amtsbefugnisse der geistlichen Ortsschulinspektoren wenig Raum. Nur größere Städte (München, Augsburg, Ansbach, Bayreuth, Bamberg, Fürth, Hof, Landsberg a. L., Regensburg, Rosenheim) hatten zwecks Vereinheitlichung des Betriebs an der mehrklassigen Schule einen Schulleiter (mit dem Titel Oberlehrer). In Sachsen hatten Schuldirektoren die Befugnisse der Ortsschulinspektion, Württemberg entwickelte als erster Staat eine kollegiale Schulleitung innerhalb der Befugnisse des Volksschulrektorats, hauptsächlich durch

ein weitgehendes Konferenzrecht. Die Amtsbezeichnung ist in den einzelnen Ländern verschieden. (Rektor, Schuldirektor, Oberlehrer, Hauptlehrer, Erster Lehrer, Schuldirigent, Schulinspektor, Schulvorsteher.) In Preußen ist neben dem Rektorat noch an drei- bis fünfklassigen Schulen die Stellung eines Hauptlehrers geschaffen, dem die Regierung verschiedene Leitungsbefugnisse übertragen hat, die sonst dem Ortsschulinspektor vorbehalten waren. Die Zahl der unter einer Schulleitung zusammengefaßten Klassen ist verschieden. Die Klassenzahl beträgt in Preußen 6 und 42, Bayern 10 und 54, Sachsen 9 und 69, Hessen 4 und 36, Mecklenburg-Schwerin 6 und 96, Sachsen-Weimar 3 und 60, Mecklenburg-Strelitz 8 und 26, Birkenfeld 20 und 26, Braunschweig 12 und 31, Sachsen-Meiningen 7 und 50, Sachsen-Koburg 3 und 29, Sachsen-Gotha 4 und 36, Anhalt 6 und 35, Schwarzburg-Sondershausen 14 und 24, Schwarzburg-Rudolstadt 3 und 14 ,Waldeck 7 und 15, Reuß ä. L. 16 und 43, Schaumburg-Lippe 5 und 12, Lippe 14, Lübeck 8 und 23, Hamburg 11 und 21.

Außer in Bayern, Sachsen, Baden, Koburg, Schwarzburg, Reuß ä. L., Schaumburg-Lippe wurde allgemein eine besondere Schulleiterprüfung gefordert. Diese Prüfung und eine besondere, z. T. hohe Amtszulage hob den Rektor aus dem Kollegium heraus. Der Schulleiter war im allgemeinen auch Klassenlehrer mit ermäßigter Stundenzahl (durchschnittlich 16—18 Wochenstunden). Die Entwicklung hatte nun dahin geführt, daß die Befugnisse des Schulleiters den Lehrer auf die enge Verantwortung nur für seine Klasse beschränkte und ihn von der vollen Mitverantwortung für das Ganze der Schule ausschloß. Menschlich verständlich ist es ferner, daß sich gerade die tüchtigsten Lehrer vielfach in ihrer freien Erziehertätigkeit auch im Rahmen der eigenen Schulklasse durch das Recht des Schulleiters auf jede beliebige Weisung auch in methodischen Dingen, in denen verschiedene Anschauungen nebeneinander zu Recht bestehen können, eingeengt fühlten, zumal die Ablegung einer Prüfung keineswegs ohne weiteres die persönliche Eignung zum Leiter eines vielköpfigen und vielsinnigen Lehrkörpers nachwies. Seit zwei Jahrzehnten entwickelte sich daher, von Westdeutschland ausgehend, eine starke Strömung gegen das sogenannte autoritative Rektorat und für die kollegiale Schulleitung. In Preußen kam ein Min.-Erl. vom 19. November 1908 den Bedürfnissen nach Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Schulleitern und Klassenlehrern entgegen. Der Rektor blieb zwar Vorgesetzter mit dem Recht und der Pflicht, über dienstliches und außerdienstliches Verhalten den Lehrern Vorhaltungen zu machen; aber „der Rektor wird eine unnötige Hervorkehrung seiner Stellung als Vorgesetzter zu vermeiden und zu berücksichtigen haben, daß er vor allem der wohlmeinende Führer und Berater ist, der in erster Linie durch seine Persönlichkeit und seine Einsicht und Erfahrung den erforderlichen Einfluß auszuüben hat. Anderseits ist von den Lehrern und Lehrerinnen zu erwarten, daß sie sich im Interesse des Ganzen der Notwendigkeit einer gewissenhaften Befolgung der Anordnungen des Rektors bewußt bleiben. Nur durch vertrauensvolles Zusammenarbeiten von Rektoren und Lehrerschaft kann das Beste der Schule und der ihr anvertrauten Jugend wirksam gefördert werden."

Seit dem Kriegsausbruch wuchs die Strömung für die kollegiale Schulleitung. Im Westen forderte man statt des autoritativen Rektors einen vom Lehrkörper selbst gewählten Vertrauensmann, der im Auftrage der Konferenz als deren Organ und unter deren Verantwortung die Beschlüsse des Lehrkörpers über einheitliche Maßnahmen an der mehrklassigen Schule durchzuführen hätte. Eine Bestätigung durch die Schulaufsichtsbehörde wurde ebenfalls abgelehnt. Nur die Lehrer seien anzustellen und zu ernennen, die Wahl des Vorsitzenden der Lehrerschaft einer Schule sei unabhängig von behördlichen Genehmigungen. Das alles ist jedoch nur eine Seite des demokratischen Gedankens in der Schulleitungsfrage. Das demokratische Recht des einzelnen Lehrers hat aber einen Ausgleich zu suchen mit dem demokratischen Recht der Elternschaft, der Gemeinde und sämtlicher Staatsangehörigen. Der Schulleiter ist einerseits zwar Vertrauensmann der Lehrerschaft, andererseits aber auch der Eltern und der Gemeindeverwaltung, die ihm wertvolle ideelle und Sachgüter anvertraut. So gibt es hier wie überall sich kreuzende Wertachsen. Die Schulverwaltungen haben sich bemüht, den Ausgleich zu suchen. Um jedem tüchtigen Lehrer die Übernahme der Schulleitung zu ermöglichen, wurde die Rektorprüfung beseitigt (in Preußen durch Min.-Erl. vom 1. September 1919). Die Befugnisse des Lehrkörpers wurden erweitert, die des Schulleiters eingeschränkt. Die preußischen Bestimmungen zur kollegialen Schulleitung lauten:

1. Die Lehrerkonferenz hat die Aufgabe, innerhalb ihrer Zuständigkeit alle für das Gedeihen der Schule und namentlich für die Förderung des Unterrichts geeigneten Maßregeln und Einrichtungen zu beraten und zu beschließen.

Stimmberechtigt sind alle endgültig an der Schule angestellten Lehrpersonen sowie die übrigen vollbeschäftigten Lehrenden, so weit sie über sechs Monate an der Schule tätig sind. Fühlt sich ein Lehrer durch einen Konferenzbeschluß beschwert, so steht ihm das Recht zu, seine abweichende Meinung zum Verhandlungsbericht zu geben, auch zu verlangen, daß der Bericht dem vorgesetzten Kreisschulinspektor vorgelegt wird. Bis zur Entscheidung des Vorgesetzten hat er dem gefaßten Beschluß nachzukommen.

Zu den Obliegenheiten der Lehrerkonferenz gehören insbesondere:
a) die Aufstellung von Grundsätzen für die Verteilung der Lehrstunden und Klassen, sowie für die Vertretung von Mitgliedern des Lehrkörpers;
b) die Regelung des Verfahrens für die Versetzung der Schüler und die Entscheidung über strittige Versetzungsangelegenheiten;
c) die Beschlußfassung über die Verwendung der den Schulen überwiesenen Geldmittel;
d) Beschlüsse, durch die in der gemeinsamen Arbeit des Lehrkörpers die nötige Einheit gewahrt wird.

2. Klassenbesuche macht der Schulleiter als Vorsitzender der Konferenz, um sich über das Leben der Schule zu unterrichten. Zu methodischen Anweisungen den fest angestellten Lehrpersonen gegenüber ist er nur berechtigt, soweit sie erfolgen im Sinne der Konferenzbeschlüsse oder im Einzelfalle im besonderen Auftrage der vorgesetzten Behörden.

Zu den Obliegenheiten des Schulleiters gehören:
a) die Vermittelung des Verkehrs zwischen Schulbehörde und Lehrkörper;
b) die Führung der von der Behörde verlangten Bücher und Listen und die Erstattung der vorgeschriebenen Berichte und Nachweisungen;
c) die Erledigung der mit der Aufnahme, Umschulung und Entlassung der Schulkinder verbundenen Geschäfte;
d) die Einberufung und Leitung der Lehrerkonferenzen und die Ausführung ihrer Beschlüsse;
e) die Verteilung der Klassen und Lehrstunden, sowie die Aufstellung der Stunden- und Aufsichtspläne unter Beachtung der von der Konferenz aufgestellten Grundsätze und unter möglichster Berücksichtigung der Wünsche der Lehrenden;
f) die Abordnung von Vertretungen nach den von der Lehrerkonferenz im Rahmen ihrer Zuständigkeit aufgestellten Grundsätzen;
g) die Vermittelung bei Zwistigkeiten zwischen Eltern und Lehrern, und
h) die Urlaubserteilung an die Mitglieder des Lehrkörpers bis zu drei Tagen.

3. Jeder fest angestellte Lehrer (Lehrerin) ist für den Erfolg seiner (ihrer) Schularbeit der Konferenz und den vorgesetzten Behörden verantwortlich. In Schulangelegenheiten ist er (sie) für die Eltern die nächste Stelle, und bei Entscheidungen über Kinder seiner (ihrer) Klasse ist er (sie) gutachtlich zu hören. Über die den Lehrenden zustehende Befugnis zum gegenseitigen Besuch des Unterrichts trifft die Konferenz die näheren Ausführungsbestimmungen.

Am umstrittensten war das Klassenbesuchsrecht des Rektors. In Hamburg, wo die fortschrittlichen Lehrer den größten Einfluß auf die Gestaltung der Schulleitung hatten, hielten diese selbst an der Notwendigkeit des Klassenbesuchs durch den Schulleiter fest. Darum und aus sachlichen Gründen ist es auch in Preußen beibehalten worden. Ebenso haben andere Länder gehandelt. Die Mitverantwortlichkeit des Lehrkörpers will man auch ausgedehnt wissen auf die Mitwirkung bei der Wahl des Schulleiters. Dabei sind folgende Fälle möglich:

I. Wahl allein durch den Lehrkörper.
II. Gemischte Wahl durch Lehrkörper und Schuldeputation:
  a) Wahl durch den Lehrkörper. Einspruchsrecht der Schuldeputation.
  b) Wahl durch die Schuldeputation, Einspruchsrecht des Lehrkörpers.
  c) Wahl durch die Schuldeputation. In die Schuldeputation treten für die Wahlhandlung so viel Vertreter der Lehrerschaft hinzu, als Schuldeputationsmitglieder vorhanden sind.
III. Vorschlagsrecht einer Körperschaft:
  a) Vorschlagsrecht des Lehrkörpers; dann
    1. Wahl durch die Schuldeputation, oder
    2. Wahl durch eine Vertretung der Schuldeputation, der Lehrerschaft und der Elternschaft;
  b) Vorschlag der Schuldeputation; dann
    1. Wahl aus den Vorschlägen durch das Kollegium, oder
    2. durch eine gemischte Vertretung.

Hamburg hatte sich unter Mitwirkung der Lehrerschaft für das Vorschlagsrecht des Lehrkörpers und Wahl durch eine gemischte Vertretung aus der gesamten Lehrerschaft, der Schul-

behörde und der Elternschaft entschieden (IIIa, 2). Der Lehrkörper muß jedoch bei seinen drei Vorschlägen mindestens einen Lehrer vorschlagen, der dem Kollegium nicht selbst angehört. Das neue hamburgische Schulleiter-Wahlgesetz gewährt jedoch dem Lehrkörper zusammen mit Vertretern des Elternrates das Recht, den Schulleiter unmittelbar zu wählen. Das bremische Gesetz vom 9. Oktober 1919 gesteht dem Lehrkörper selbst das Wahlrecht, der Senatskommission das Bestätigungsrecht zu, das sächsische Übergangsgesetz vom 23. Juli 1919 sieht jedoch nur ein Vorschlagsrecht für den Lehrkörper vor. Preußen hat das Wahlrecht noch nicht neu geordnet. Kennzeichnend für die drei erwähnten Wahlgesetze ist die Einführung der Wahl auf Zeit, nämlich auf nur drei Jahre. Die jetzigen Schulleiter hatten in Hamburg und Bremen drei Möglichkeiten: sich entweder zur Neuwahl zu stellen, oder als Lehrer im Amte zu verbleiben, oder in den Ruhestand zu treten. In Sachsen bleiben sie für die drei nächsten Jahre nach Inkrafttreten des Übergangsgesetzes in ihren Stellungen. Diese Bestimmungen sind als Bruch der Reichsverfassung betrachtet worden, da die Verfassung den Beamten ihre Rechte, und dazu gehört lebenslängliche Anstellung, sicherte. Voraussichtlich kommt die Angelegenheit noch zu höchster gerichtlicher Entscheidung durch das Vorgehen der bremischen Schulleiter. Bei einer Wahl auf Zeit kann die Schulleitung künftig nicht mehr als Amt, sondern nur noch als Befugnis aufgefaßt werden. Das bremische Gesetz bestimmt ausdrücklich in § 5: Das Amt des Schulleiters ist ein Ehrenamt. In Preußen ist der sozialdemokratische Antrag, der das Schulleiteramt zu einem ehrenamtlichen gestalten wollte, abgelehnt worden. Die preußische Besoldungsreform sieht darum auch weiterhin eine besondere Amtszulage für den Schulleiter vor.

Auf dem Gebiete des höheren Schulwesens ist die Bewegung für die kollegiale Schulleitung noch in den Anfängen. Eine stärkere Mitverantwortung des einzelnen Lehrers für das Wohl der gesamten Schule wird aber auch bei einem Teil der Philologenschaft erstrebt. Denn darüber muß man sich klar sein, und das muß der Erfolg der Bewegung werden: die Erfahrung des Einzelnen ist stärker für die Schulleitung zu verwerten als bisher; ein größeres Maß von geistiger Selbständigkeit, Bewegungsfreiheit und Unabhängigkeit soll die Berufsfreudigkeit und die Schaffensfreude des Klassenlehrers erhöhen, namentlich durch das Bewußtsein, mitverantwortlich für die Schulleitung an seiner Anstalt zu sein.

---

d) Höhere Schulen und Lehrerbildung.

Von Dr. **Julius Ziehen,**
o. Professor an der Universität Frankfurt a. M.

Literatur:

Eine allgemeine Übersicht über das höhere Unterrichtswesen und die nötigen Hinweise auf die Fachliteratur gibt mein Artikel „Unterrichtswesen“ (höheres) in Stengel-Fleischmanns Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts (Tübingen 1913, Mohr-Siebeck). Von neuerer Fachliteratur sind hinzugekommen: A. Matthias, Erlebtes und Zukunftsfragen aus Schulverwaltung, Unterricht und Erziehung (Berlin 1913); J. Norrenberg, Die deutsche höhere Schule nach dem Weltkriege (Leipzig 1916); J. Wychgram, Die deutsche Schule und die deutsche Zukunft (Leipzig 1916); Der Aufstieg der Begabten (Leipzig 1916); H. Richert, Die deutsche Bildungseinheit und die höhere Schule (Tübingen 1920); G. Louis, Neugestaltung des Schulwesens (Berlin 1920). Zur Frage der Patronatsrechte vgl. die Literaturangaben bei G. Louis, Städtisches Schulrecht und inneres Leben der höheren Schule (Leipzig 1918) und die 1918 ins Leben getretene Vierteljahrsschrift für kommunale Schulverwaltung. Zur Lehrerbildung vgl. für die bisherigen Verhältnisse F. Weickens Artikel „Seminar für Volksschullehrer“ in Bd. 4 von Roloffs Lexikon der Pädagogik (Freiburg i. Br. 1915); für die zukünftige Gestaltung: K. Muthesius, Die Einheit des deutschen Lehrerstandes (Berlin 1917); E. Spranger, Gedanken über Lehrerbildung (Leipzig 1920).

Das höhere Schulwesen Deutschlands, dem künftig auch der vorbereitende, durch die Universität oder die pädagogische Akademie weiterzuführende Teil der Lehrerbildung grundsätzlich zugewiesen werden soll, steht zur Zeit unter dem Zeichen einer durchgreifenden Neugestaltung, als deren wesentlichste Gesichtspunkte die Durchführung des Reichsgedankens und der Ausbau des gesamten Schulwesens zu einem einheitlichen Organismus zu bezeichnen sind. Der erstere Gesichts-

punkt fordert eine Entwicklung in dem Sinne, daß — ohne öde Gleichmacherei über das Maß des durch die Reichseinheit Gebotenen hinaus — die im Laufe der letzten Jahrzehnte übrigens zum Teil schon aus freien Stücken einander angenäherten Schulformen, Lehrpläne und Lehrziele der Einzelstaaten nunmehr durch Rahmengesetzgebung des Reiches die nötige Einheitlichkeit gewinnen; der zweite Gesichtspunkt erheischt eine Umgestaltung der höheren Schulen insofern, als ihr Aufbau dem durch die Reichsverfassung geschaffenen allgemeinen Bestehen einer — voraussichtlich auf 4 Jahre auszudehnenden — Grundschule angepaßt und im Zusammenhange damit, unter sorgsamer Berücksichtigung der gesamten Schulbedürfnisse der einzelnen Landesteile, also auf schulkartographischer Grundlage, ein mit möglichst weitgehenden und tunlichst bis zu den mittleren, ja oberen Klassenstufen ausgedehnten Umschulungsmöglichkeiten ausgestattetes System auch des höheren Schulwesens an seinem besonderen Teile geschaffen wird. Es dürfte dem Zwecke dieses Handbuches entsprechen, wenn die Betrachtung der bestehenden Verhältnisse mit dem Hinblick auf diese Zukunftsaufgaben nach Möglichkeit verbunden wird.

Die jetzigen Formen der höheren Schulen sind: für die männliche Jugend die Gymnasien, Realgymnasien, Oberrealschulen, denen als Kurzformen (ohne Oberbau) die Progymnasien, Realprogymnasien und Realschulen zur Seite stehen; für die weibliche Jugend die Lyzeen (höheren Mädchenschulen) und als Abzweigungsanstalten neben ihnen die gymnasialen, realgymnasialen und oberrealschulmäßigen Studienanstalten, die die Gegenstücke der obengenannten Vollanstalten für die männliche Jugend bilden, sowie, als Aufbauanstalten, das Oberlyzeum und die Frauenschule von denen das erstere der Ausbildung der Lehrerinnen für die höheren und Mittelschulen, die letztere vor allem der Vorbereitung auf den Beruf der Frau in Familie und öffentlichen Leben dient. Unwesentliche Abweichungen von der Art dieses Bestandes der höheren Schulen, wie sie z. B. Württemberg und vor allem Bayern zeigen, werden sich unschwer beseitigen lassen. Die Trägerschaft der höheren Schulen ist namentlich in Preußen in weitem Umfange zwischen Staat und politischer Gemeinde geteilt und für das Realschulwesen sehr stark, für das höhere Mädchenschulwesen fast ausschließlich der letzteren zugewiesen. Die — auch im Zusammenhange mit der Frage nach den Rechten der Patronatsbehörden — immer wieder geforderte völlige Verstaatlichung des höheren Schulwesens, die für die Knabenschulseite in Bayern und Hessen übrigens zum Teil durchgeführt ist, würde nach Maßgabe der aus der Geschichte des Schulwesens sich ergebenden Lehren dem Fortschritt eher hinderlich sein. Das Privatschulwesen hat — abgesehen von der weiblichen Seite, die z. B. in Preußen 229 private höhere Lehranstalten für die weibliche Jugend aufweist — zur Zeit nur einen sehr geringen Umfang, ist aber vor allem in der Form von Anstalten wie die Lietzschen Landerziehungsheime von nicht geringer innerer Bedeutung. Die oben erwähnten, in Preußen zuletzt durch Ministerialerlaß vom 1. Oktober 1918 auf dem Verordnungswege festgesetzten Befugnisse der Patronate bedürfen einer gesetzlichen Regelung, die die Befugnisse der Stadtgemeinden zu ihren Aufwendungen in das richtige Verhältnis bringt; auch das Privatschulwesen muß gesetzlich geregelt werden, wobei vor allem klare Normen für die Beurteilung der Bedürfnisfrage zu schaffen sind.

Das heutige höhere Schulwesen ist das Ergebnis einer langjährigen Entwicklung, bei der die Forderungen des staatlichen und sozialen Gemeinschaftslebens eine verhältnismäßig geringe Rolle gespielt und der die Richtlinien einer — auch jetzt noch nur in ihren Anfängen vorhandenen — wissenschaftlichen Schulpolitik durchaus gefehlt haben. Mit der hocherfreulichen Fülle des Vorhandenen verbindet sich infolgedessen eine Reihe von Mängeln der Organisation, die sich vor allem auf die fehlenden Zusammenhänge der höheren Schulen untereinander und mit den anderen Schularten sowie auf die — vielfach infolge des ebengenannten Übelstandes — unzweckmäßige Verteilung der höheren Schulen beziehen. Nachteilig hat namentlich das erst vom Jahre 1900 an — bis auf Einzelgebiete wie die Theologie und den Archiv- und Bibliotheksdienst — beseitigte Berechtigungsmonopol des Gymnasiums gewirkt, das viel zu viele Gymnasien, und diese dazu noch vielfach als einzige höhere Schulart am Orte und in der althergebrachten Form des staatlichen Lehrplans mit Lateinunterricht von Sexta ab, entstehen ließ; nur ein „nicht obligatorisches Gymnasium mit obligatorischem Griechisch" kann demgegenüber die Richtung der künftigen Entwicklung bezeichnen, die außerdem für die Orte und Stadtbezirke mit nur e i n e r höheren Schulart mindestens den lateinlosen Unterbau des Gymnasiums fordern muß, wenn anders dort ein solches diese einzige höhere Schulart darstellen soll.

Ein allgemeines Bild der „Schulkarte" des Deutschen Reiches vor dem Verlust der abgetretenen Landesteile geben, soweit das öffentliche Schulwesen in Betracht kommt, folgende Zahlen: Preußen hatte am 1. Mai 1918 bzw. 1. Februar 1917: 345 Gymnasien, 166 Realgymnasien, 111 Oberrealschulen, 19 Progymnasien, 38 Realprogymnasien, 102 Realschulen, 168 Lyzeen, 2 gymnasiale, 33 realgymnasiale, 5 oberrealschulmäßige Studienanstalten, 80 Oberlyzeen und 43 Frauenschulen. Die Zahlen für Bayern sind nach dem Stande von 1918 bzw. 1914: 48 Gymnasien, 5 Realgymnasien, 9 Oberrealschulen, 28 Progymnasien, 5 Lateinschulen, 48 Realschulen, 28 öffentliche höhere Mädchenschulen. Sachsen hatte 1914: 19 Gymnasien, 20 Realgymnasien, 6 Oberrealschulen (seit 1908), 31 Realschulen und 19 öffentliche höhere Mädchenschulen. Württemberg hatte 1918 bzw. 1914: 17 Gymnasien, 10 Realgymnasien, 14 Oberrealschulen, 5 Progymnasien, 8 Realprogymnasien, 25 Realschulen, 113 Lateinschulen und Realschulen ohne Oberklassen sowie 17 öffentliche höhere Mädchenschulen. Baden 1914: 18 Gymnasien, 9 Realgymnasien, 9 Oberrealschulen, 7 Realprogymnasien, 32 Realschulen und 12 öffentliche höhere Mädchenschulen. Hessen 1914: 11 Gymnasien, 3 Realgymnasien, 8 Oberrealschulen, 18 Realschulen und 11 öffentliche höhere Mädchenschulen.

Verglichen mit früheren Statistiken, zeigt diese Zusammenstellung inbezug auf die Schülerzahl ein ziemlich starkes Zunehmen der Realschulbildung, das durch die praktischen Bedürfnisse der Nation veranlaßt und durch die Beseitigung des Gymnasialmonopols ermöglicht ist, für die Gymnasien selbst aber gewiß eher einen Vorteil als einen Nachteil bedeutet. Besonders lebhaft ist der Aufschwung des höheren Mädchenschulwesens, in dem sich das Bedürfnis nach Studienanstalten, namentlich solchen realgymnasialer Richtung, immer mehr geltend macht. Ihr starker Besuch sowie die Einführung des sogenannten „vierten Weges", der Berechtigung der Oberlyzeistinnen zum Universitätsstudium, droht freilich, den Andrang zur Hochschule über das gesunde Maß hinaus zu steigern. Der Gedanke der Koedukation hat in erfreulicher Weise zugenommen, soweit es sich um die Ermöglichung des Besuches einer sonst am Wohnort der Eltern nicht vorhandenen Schulart handelt. Viel zu wenig ist dagegen — namentlich für das Gymnasium — Gebrauch gemacht worden von dem 1892 durch Franz Adickes und Karl Reinhardt ins Leben gerufenen Frankfurter und seinem älteren Gegenstück, dem 1878 von Ernst Schlee im Sinne Ostendorfs eingeführten Altonaer Lehrplan, deren Grundgedanke auf der durch die Lateinlosigkeit des Unterbaus ermöglichten Übereinstimmung des gymnasialen und realgymnasialen Lehrplans mit dem der Oberrealschule für die drei ersten Schuljahre (VI—IV) beruht. Reformanstalten in dieser Richtung gab es im Herbst 1918 folgende: in Preußen 25 Gymnasien und Progymnasien, 132 Realgymnasien und Realprogymnasien, in Bayern 1 Realgymnasium, in Sachsen 3 Gymnasien und 11 Realgymnasien, in Württemberg 5 Realgymnasien, in Baden 9 Realgymnasien, in Hessen 1 Realgymnasium, in den übrigen deutschen Staaten 1 Gymnasium und 18 Realgymnasien. Es war einer der größten Fehler der bisherigen deutschen Unterrichtsverwaltung, daß sie solchen Versuchsschulen meist nur widerwillig die nötige Duldung, noch weniger aber zielbewußte Förderung angedeihen ließ.

Neu hinzutreten wird zu dem jetzigen Bestande der höheren Knabenschulen im Sinne der Reichsverfassung und der durch sie veranlaßten Beratungen die sogenannte deutsche Oberschule oder das deutsche Gymnasium, das namentlich dann einen wertvollen Zuwachs unseres Bildungswesens darstellen wird, wenn es mit ihm gelingt, die dazu geeigneten Schüler, besonders vom flachen Lande und aus den Kleinstädten, nach abgeschlossenem Besuch einer 8stufigen Volksschule noch dem Reifeziel der höheren Schulen zuzuführen. Selbstredend müssen die in dieser Richtung zu machenden Versuche in die Hand besonders fähiger Leiter und Lehrer gelegt werden, die die erforderliche Einsicht unter anderem auch durch ein eingehendes Studium der Pädagogik, auch der staatswissenschaftlich orientierten, tunlichst bereits auf der Universität erwerben sollten. Viele dieser Anstalten werden den Charakter von Internaten erhalten müssen.

Der Aufbau der bestehenden Schulen wird durch die allgemeine Einführung der oben erwähnten Grundschule eine tiefgreifende Änderung insofern erfahren, als der vierte Jahrgang dieser Grundschule an die Stelle der Sexta der höheren Knabenschule und der siebenten Klasse der Lyzeen tritt, denn man wird hoffentlich nicht den schweren Fehler machen, die Gesamtschulzeit des Besuches der höheren Schulen durch das Nebeneinander von 4 Jahren Grundschule und 9 Jahren höherer Knabenschule oder 7 Jahren Lyzeum um 1 Jahr zu verlängern. So sehr die vielfach verlangte Aus-

dehnung der Grundschule auf 5 oder 6 Jahre vom Standpunkt der Lehrziele der höheren Schule aus abgelehnt werden muß, so durchführbar erscheint es, mit begabten und durch Übergangsklassen wohlvorbereiteten Schülern und Schülerinnen die bisherigen Lehrziele zu erreichen, wenn das vierte Jahr der Grundschule an die Stelle der Sexta und siebenten Klasse tritt; der fremdsprachliche Unterricht muß allerdings ein Jahr später einsetzen, aber die „lateinlose" Sexta ist schon früher vielfach gefordert worden, und mit um 1 Jahr älteren Schülern lassen sich naturgemäß die Anfänge der ersten Fremdsprache leichter bewältigen. Soweit eine verständige „Schulkarte" einen späteren Übergang zur höheren Schulart als nach 4 Jahren nötig macht, muß entweder die oben besprochene deutsche Schule die Aufnahmeanstalt sein oder durch wahlfreien ergänzenden Unterricht an der Volksschule der Übertritt in höhere Klassen der andern höheren Schulen ermöglicht werden. Auf die Methodik der Lehrfächer kann hier nicht eingegangen werden; doch sei hervorgehoben, daß die grundsätzliche Pflege der Selbsttätigkeit der Schüler eine der folgenreichsten, leider bisher mit am wenigsten beachteten Forderungen der Pädagogik ist. Der simultane Charakter der weitaus meisten höheren Schulen zeigt ein Nebeneinander des Religionsunterrichts der verschiedenen Bekenntnisse, an dessen Stelle von manchen Seiten her ein interkonfessioneller Religionsunterricht befürwortet wird. Über die Notwendigkeit der Verstärkung des deutschen Unterrichts sind die meisten Sachverständigen einig. — Gleiche, durch die Zahl der Jahre des Schulbesuchs bestimmte Klassenbezeichnung in allen deutschen höheren Schulen ist sehr erwünscht. —

Für die Lehrerbildung bestimmt Artikel 143 Abs. 2 der Reichsverfassung, daß sie „nach den Grundsätzen, die für die höhere Bildung allgemein gelten, für das Reich einheitlich zu regeln ist". Die bisherigen, als Sackgasse wirkenden, in ihrem Lehrbetrieb zum Teil stark veralteten Präparandenanstalten und Lehrerseminare werden also fortfallen und auch die Volksschullehrer künftig auf den höheren Schulen vorgebildet werden, unter denen die neue Schulart der „Deutschen Schule" wahrscheinlich dafür die geeignetste sein wird. Ihren Abschluß aber wird die Vorbildung der Volksschullehrer wohl am besten in neu einzurichtenden pädagogischen Akademien finden, die — soweit möglich, an Universitäten angegliedert — entsprechend der hohen, aber nicht auf dem Gebiete der wissenschaftlichen Forschung im engeren Sinne liegenden Aufgabe dieser Lehrer als Volksbildner — die Kenntnisse ihrer Besucher zu einer organisch gestalteten Weltkunde vom Standpunkte der Allgemeinbildung aus erweitern und mit der dabei zu erreichenden geistigen Schulung die Aneignung der Fertigkeiten und der Künste verbinden müssen, deren der Beruf des Volksschullehrers bedarf. Die von weiten Kreisen der Lehrerschaft z. T. aus „Dignitätsgründen" geforderte Einfügung des Abschlusses der Volksschullehrerbildung in den Rahmen der Universität würde diese letztere ihrer eigentlichen Aufgabe entfremden und dem Bedürfnis des Volksschullehrerberufes nur mangelhaft Rechnung tragen und ist daher vonseiten maßgebender Sachkenner ziemlich einstimmig abgelehnt worden, was natürlich nicht als mangelnde Hochschätzung dieses Berufes mißdeutet werden darf. Einen sehr beachtenswerten ersten Plan für die Pädagogische Akademie hat Eduard Spranger in seinen 1920 erschienenen „Gedanken über Lehrerbildung" (Leipzig, Quelle & Meyer) aufgestellt und dabei eine lebendige Fühlung mit der Unterrichtspraxis für die Besucher der Akademie zwar mit Recht gefordert, zugleich aber vor dem Schematismus der „Übungsschulen" der bisherigen Lehrerseminare aus guten Gründen gewarnt. Es ist eine der schwierigsten, aber auch dankbarsten Aufgaben der Unterrichtsverwaltung, die künftigen pädagogischen Akademien zweckmäßig zu gestalten und an den richtigen Stellen anzulegen; man wird ihr nur genügen können, wenn man, von einer freien und hohen Auffassung des Begriffes „Volksbildung" ausgehend, den Verwaltern des Lehrgutes der Volksschule eine geistige Ausstattung gibt, die mit der des Oberlehrers zwar nicht zusammenfällt, ihr jedoch durchaus ebenbürtig zur Seite steht, den Volksschullehrern aber, die sich später dem Oberlehrerberufe zuwenden wollen, durch entsprechende Anrechnung der Akademiezeit ein erheblich abgekürztes Universitätsstudium ermöglicht.

Das Gesamtbild des höheren Schulwesens steht nach alle dem hier Gesagten zur Zeit unter dem Zeichen des Übergangs; zu gesunden künftigen Formen kann dieser Übergang nur führen, wenn eine wissenschaftlich begründete Schulpolitik, unabhängig von den Tagesströmungen der allgemeinen Politik, den Reformbewegungen die Wege weist.

28. Abschnitt.

Gewerbliches und technisches Schulwesen.[1])

Von Ministerialrat Dr. F. Stegemann †, Schwerin und Dr.-Ing. Arno Müller, Leipzig.
Neubearbeitet von Prof. Alfred Freund, Leipzig.

Quellen und Literatur:

Reichsgewerbeordnung §§ 120, 127, 139i, 142. Landesrechtliche Quellen in den Gesetzessammlungen der Bundesstaaten zerstreut. Für Preußen: Ministerialblatt der Handels- und Gewerbeverwaltung. Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung; Abhandlungen und Berichte über technisches Schulwesen Bd. I—VI vom Deutschen Ausschuß für technisches Schulwesen. Der Deutsche Gewerbeschulverband 1872—1912.

Unter den zahlreichen Zeitschriften sind zu nennen: Zeitschrift für gewerblichen Unterricht, herausgegeben vom Deutschen Gewerbeschulverband; Die Fortbildungsschule, herausgegeben vom Deutschen Verein für das Fortbildungsschulwesen.

Über Fortbildungsschulwesen besonders: Pache, Handbuch des deutschen Fortbildungsschulwesens; Schilling, Das deutsche Fortbildungsschulwesen; Simon, Das gewerbliche Fortbildungs- und Fachschulwesen in Deutschland.

I. Einleitung.

§ 1. Ein eigentlicher technischer oder gewerblicher Unterricht war dem Altertum und dem Mittelalter und auch der neueren Zeit bis in die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts fremd. Technische Kenntnisse vermittelten zuerst die Militär- und Bergschulen.[2]) Das Königliche Gewerbeinstitut in Berlin wurde von Beuth im Jahre 1821 gegründet. Die Umwandlung zur Technischen Hochschule fand später statt. — Ende des 18. Jahrhunderts bestanden zwar in Süddeutschland schon einige Sonntagsgewerbeschulen. Ihr Lehrstoff ging aber nicht über den der Volksschule hinaus. Die ersten Handwerkerfortbildungsschulen aus den ersten Jahren des 19. Jahrhunderts waren Privatzeichenschulen. In Preußen wurden 1817 in den Regierungshauptstädten Provinzialgewerbeschulen errichtet. Die meisten deutschen Handwerker- bzw. Gewerbeschulen entstanden in bunter Folge in der ersten Hälfte des folgenden Jahrzehntes.

Allerdings bestand über die Auswahl der Unterrichtsfächer, Lehrmethode und -ziel noch völlige Unklarheit. Geeignete Lehrkräfte und Schulgebäude fehlten. Erst nach der Neuorganisation des deutschen Handwerkes durch die Novelle zur Gewerbeordnung von 1897 schritt man zum zielbewußten Ausbau dieser Schulen. Wenn schon früher die Gewerbevereine, so nahmen sich jetzt die Handwerkskammern (Gewerbekammern) und die neubelebten Innungen der Lehrlingsfrage an. Stadtverwaltungen und auch Regierungen griffen tatkräftig ein, und so ist zur Zeit die Ausbildung der Handwerkslehrlinge zu einer gewissen Blüte gelangt. Doch ist auf diesem Gebiete sowie auf dem der gewerblichen und technischen Ausbildung noch manches vom Ziele entfernt.

§ 2. Die Industrialisierung Deutschlands erforderte eine stetig steigende Zahl von Ingenieuren, Technikern und Werkstattbeamten. Da die meisten Bundesstaaten, namentlich Preußen, sich sehr zurückhielten, wurde die schulische Ausbildung von privater Seite (Bauschulen, Techniken) übernommen. So entstanden zahllose gewerbliche Schulen, meist auf Spekulation begründet, in größter Buntscheckigkeit von Lehrplan und Methode. Der Mangel einer gesetzlichen Regelung, speziell einer Konzessionspflicht, ließ zahlreiche Mißbräuche aufkommen; die Anstalten wurden in erster Linie von den Unternehmern des Gewinns halber betrieben, durch marktschreierische Reklame

---

[1]) Hier ist lediglich das sich auf das Gewerbe im engeren Sinne beziehende Schulwesen behandelt, dagegen nicht das landwirtschaftliche und kaufmännische Unterrichtswesen.

[2]) Die Bergakademie in Freiberg ist im Jahre 1765 errichtet.

wurden Besucher angelockt, und sobald die Anstalt auf diese Weise zu einer gewissen äußerlichen Blüte gelangt war, suchte der Inhaber sie mit möglichstem Gewinn weiter zu veräußern, um an einem anderen Ort mit Neugründung einer ähnlichen Anstalt fortzufahren. Gewöhnlich sahen sich die betreffenden Gemeinden zur Übernahme der Anstalten genötigt, da sie an dem Fortbestande mehr oder weniger stark interessiert waren. Es war die „Gründerzeit“ im technischen Mittelschulwesen; ihr verdankt eine große Zahl derartiger Anstalten ihre Existenz. Demgegenüber griffen die deutschen Staaten erst verhältnismäßig spät ein. In einzelnen Staaten kam es zu landesgesetzlichen Ordnungen, in deren Mittelpunkt die Einführung der Konzessionspflicht und die Regelung der Staatsaufsicht stand. In anderen Staaten gingen die Regierungen auf anderem Wege vor: sei es, daß ihnen allgemeine Landesgesetze bereits Handhaben boten, sei es, daß die Anstalten sich freiwillig den Anordnungen fügten, um dagegen allerdings das Recht einzutauschen, für ihre Abgangsprüfungen Staatskommissare zu erhalten und sich als unter Staatsaufsicht stehend zu bezeichnen.

Der wichtigste Fortschritt auf diesem Gebiete war der Entschluß der preußischen Regierung, die Mehrzahl dieser Anstalten in staatliche Verwaltung zu übernehmen. Seitdem dies durchgeführt ist, hat das technische Mittelschulwesen feste Normen erhalten, welche auch für die übrigen Bundesstaaten bestimmend geworden sind (gegenseitige Anerkennung unter gewissen Voraussetzungen).

Nach der jetzt herrschenden Auffassung, welche sich wesentlich auf die Bedürfnisse der Praxis stützt, werden bei den technischen Unterrichtsanstalten drei Klassen unterschieden:[3])

1. Technische Hochschulen.
2. Technische Mittelschulen.
3. Technische Arbeiterschulen.

Diese Einteilung entspringt dem praktischen Bedürfnis; sie wird sich, je länger und schärfer durchgeführt, desto mehr bewähren.

II. Die technischen Hochschulen.

§ 3. Die technischen Hochschulen haben zumeist die Abteilungen: Architektur, Bauingenieurwesen, Maschineningenieurwesen, Elektrotechnik, Chemie und Hüttenkunde, Verwaltungstechnik und Fabrikbetrieb und allgemeine Wissenschaften; einzelne haben noch besondere Abteilungen (z. B. Charlottenburg und Danzig Schiff- und Schiffsmaschinenbau, Aachen Bergbau und Handelswissenschaften). Es bestehen technische Hochschulen in Aachen, Breslau, Charlottenburg, Danzig (jetzt im Freistaat), Hannover, München, Dresden, Stuttgart, Karlsruhe, Darmstadt, Braunschweig. Die technischen Hochschulen bilden aus: a) für die wissenschaftliche Forschung, b) für den höheren Staatsdienst, c) für die leitenden Stellungen der Stadtverwaltungen und der Privatindustrie. Sie sind in ihrer Verfassung den Universitäten nachgebildet und gleichgestellt: sie haben Rektoren mit dem Charakter Magnifizenz, Senate und verleihen akademische Grade (Dipl.-Ing.) und Würden (Dr.-Ing.)[4]). Prüfungen: nach 4 Semestern die Vorprüfung, nach 8—10 Semestern die Hauptprüfung. Die studentischen Einrichtungen sind dieselben wie auf den Universitäten. Die technischen Hochschulen besitzen große Laboratorien, die außer der Forschung der Ausbildung der Studierenden dienen. Verlangt wird bei der Aufnahme das Reifezeugnis einer Mittelschule und vor Ablegung der Schlußprüfung ein Jahr Werkstattpraxis. Die Absolventen der Gewerbeakademie in Chemnitz werden ebenfalls zum Studium zugelassen.

III. Die technischen Mittelschulen.[5])

§ 4. Sie dienen der Ausbildung für den mittleren technischen Staatsdienst, für technische Beamte der Industrie und Leiter und Besitzer kleiner und mittlerer industrieller oder gewerblicher Betriebe. Sie sind Fachschulen und zwar so, daß eine Schule meist nur für ein Gewerbe vorbereitet. Die Hauptgruppen sind:

[3]) Zu vergleichen Abhandlungen des Ausschusses für technisches Schulwesen Bd. I, S. 159.

[4]) A.E. 11. Oktober 1899; Promotionsordnung für die Würde des Dr.-Ing. 19. Juni 1900 (z. B. U.B. 685).

[5]) Die deutschen öffentlichen Baugewerk- und Maschinenbauschulen, herausgegeben vom Deutschen Gewerbeschulverband.

a) Baugewerkschulen (Bauschulen). In Preußen mit Ausnahme der städtischen Anstalten in Berlin und Düsseldorf — 24 — verstaatlicht[6]) und reorganisiert (Min.-Bl. f. H. u. G. 1906, S. 317, Denkschrift über Reorganisation); in den übrigen Staaten teils Staats-, teils Kommunal-, zum größten Teil aber Privatanstalten gewöhnlich mit Staats- oder Kommunalsubvention. Die Abschlußprüfung gewährt keinen geschützten Titel, gewöhnliche Bezeichnung der Absolventen ist Bautechniker oder Architekt. Die staatlichen und staatlich anerkannten Bauschulen gewähren ihren Absolventen Vorrechte bei der Meisterprüfung und die Berechtigung zum mittleren staatlichen und kommunalen Baudienst. Die Absolventen der sächsischen Bauschulen können nach mehrjähriger Tätigkeit durch eine besondere Prüfung den Titel „Baumeister" erwerben Aus den Bautechnikern gehen zumeist die mittleren Baubeamten der staatlichen und kommunalen Hoch- und Tiefbauverwaltungen hervor (Bausekretäre, Bauwarte, technische Eisenbahnsekretäre, Bahnmeister u. a.).

Öffentliche Schulen sind in Preußen: Aachen, Barmen-Elberfeld, Berlin, Breslau, Buxtehude, Cassel, Dt. Krone, Eckernförde, Erfurt, Essen, Frankfurt a. M., Frankfurt a. O., Görlitz, Hildesheim, Höxter, Idstein, Kattowitz, Köln, Königsberg, Magdeburg, Münster, Nienburg, Stettin; in den Bundesstaaten: Augsburg, Bamberg, Kaiserslautern, München, Nürnberg, Passau, Regensburg, Würzburg; Chemnitz, Dresden, Leipzig, Plauen, Zittau; Stuttgart; Zerbst; Karlsruhe; Holzminden; Bremen; Hamburg; Darmstadt, Bingen a. Rh., Offenbach; Lübeck; Neustadt i. Mecklenburg; Gotha, Koburg; Hildburghausen; Weimar.

b) Maschinenbauschulen. Diese Schulen gewähren, soweit sie staatlich oder staatlich anerkannt sind, die Berechtigung zum mittleren technischen Staatsdienst und für die Eichmeisterlaufbahn. Bezeichnung der Absolventen bei den öffentlichen Schulen „Techniker", bei den privaten „Ingenieur". Die Schulen geben ihren Schülern auch gewöhnlich die Kenntnisse, die sie für die Betätigung in der Elektrotechnik benötigen. Eine Ausnahmestellung nehmen lediglich noch die technischen Staatslehranstalten in Chemnitz ein, deren Absolventen als Studierende an den deutschen technischen Hochschulen und der Bergakademie in Freiberg zugelassen werden. Die Maschinenbauschulen sind höhere (Berechtigungsschein zum einjährig-freiwilligen Dienst bzw. Versetzung in die Untersekunda der höheren Knabenschule, zwei Jahre Werkstattpraxis, erforderlich 4—5 Semester, sonst drei Jahre Praxis und 6—7 Semester) oder niedere (Volksschulbildung, drei Jahre Praxis, 4 Semester Studium).

Öffentliche Schulen sind in Preußen: Aachen, Altona, Berlin, Breslau, Dortmund, Duisburg, Elberfeld-Barmen, Essen, Gleiwitz, Görlitz, Graudenz, Hagen, Hannover, Kiel, Köln, Magdeburg, Stettin; in den Bundesstaaten: Ansbach, Kaiserslautern, Landshut, Nürnberg, Würzburg; Chemnitz, Leipzig; Stuttgart; Bremen; Hamburg; Offenbach; Neustadt i. Mecklenburg, Sternberg i. Mecklenburg; Hildburghausen.

Daneben gibt es auch eine Reihe von Fachschulen für Spezialzweige der Metallindustrie (Bronze, Edelmetalle, Kleineisen- und Stahlwaren, Feinmechanik, Elektrotechnik, Uhrmacherei, Schlosserei, Hufbeschlag).[7])

c) Kunstgewerbeschulen. Den ersten Anstoß zur Errichtung von Kunstgewerbeschulen gab die Londoner Weltausstellung von 1851 und das in der Folge einsetzende Bestreben, die Vorherrschaft des französischen Kunstgewerbes zu brechen. Der hieraus hervorgegangenen Errichtung des South-Kensington-Museums schließen sich die Kunstgewerbemuseen und die damit verbundenen Lehranstalten an: 1863 Wien, 1867 Berlin, München, Nürnberg, Karlsruhe, Dresden u. a. Von den Anstalten sind zur Zeit noch manche in der Entwicklung begriffen. Über System und Einrichtung des kunstgewerblichen Unterrichts haben sich die Meinungen, namentlich in neuester Zeit, ziemlich geklärt. In den meisten Kunstgewerbeschulen legt man Wert auf Prüfungen, die eine systematische Ausbildung bedingen. An die allgemeine Vorbildung der Schüler werden gewöhnlich keine Forderungen gestellt, gewünscht wird vielfach vorhergehende Ausbildung in einem Handwerk. In diese Gruppe gehören auch die Fachschulen für Holzindustrie (Drechsler, Möbeltischler, Bildhauer).

d) Textilfachschulen. Aus den alten Spinnschulen, später Webeschulen, entstanden mit der fortschreitenden Entwicklung der mechanischen Weberei allmählich die modernen Textil-

[6]) Hue de Grais, Handbuch S. 602.
[7]) Zu vergleichen Simon, S. 11.

schulen mit ihren Nebenabteilungen für Spinnerei, Seilerei, Färberei, Appretur, Wirkerei, Posamentiererei, Stickerei, Konfektion[8]).

Es bestehen zur Zeit im Deutschen Reich 47 solcher Schulen.

e) Verschiedene Arten gewerblicher Fachschulen. Hier sind namentlich zu nennen die Fachschulen für Keramik und Ziegelei (Höhr, Lauban, zur Zeit Betrieb eingestellt), für die Glasindustrie, Gerberei (Freiberg), Müllerei (Dippoldiswalde), Schlosser (Roßwein), Klempner (Aue, Karlsruhe), Dachdecker (Lehesten), Photographen (München), Uhrmacher (Glashütte).

Besonders zu erwähnen sind die Fachschulen für See- und Binnenschiffahrt (Seedampfschiffs-Maschinistenschulen, Navigationsschulen, Schifferschulen), sowie die Bergschulen[9]).

f) Mädchengewerbeschulen. Diese Schulen besitzen in Preußen meist eine höhere Abteilung: Gewerbe-Lehrerinnenseminar und eine niedere, die nur in einzelnen Zweigen, Wäscheanfertigung, Putz, Haushaltung, kaufmännisches Wissen unterrichtet. Die Schulen sind ihrem Lehrziel nach, die höhere Abteilung ausgenommen, den technischen Arbeiterschulen zuzurechnen.

IV. Technische Arbeiterschulen.

§ 5. Die Bezeichnungen dieser Schulen sind sehr vielartig. Die früheren Fortbildungsschulen haben sich durch die gewerbliche Gliederung den Gewerbeschulen genähert und die meisten dieser Schulen haben sich besondere Fachschulen angegliedert, die der Ausbildung von Lehrlingen dienen. Teilweise sind diesen Lehrlingsschulen Gehilfenabteilungen aufgesetzt. Nebenher haben sich die ursprünglichen Gewerbeschulen weiter entwickelt, so daß diese teilweise als „Gehobene" oder „Höhere Gewerbeschulen" bezeichnet werden müssen. Neben gewerblichen Fortbildungsschulen und deren Fachabteilungen haben sich Fabrikschulen für Lehrlingsausbildung günstig entwickelt.

Sie[10]) gehen einer großzügigen Entwicklung entgegen und bilden die fortbildungsschulpflichtigen Lehrlinge mit besonderer Berücksichtigung des eigenen Fabrikbetriebes theoretisch aus. Lehrziel und Unterrichtszeit gewöhnlich wie an Gewerbeschulen bemessen.

Im allgemeinen muß daran festgehalten werden, daß die gewerblich gegliederte Fortbildungsschule größter Förderung bedarf, da sie die Grundlage für die Ausbildung unseres gewerblichen Nachwuchses bildet[11]).

Die Gewerbeschulen, gewöhnlich Abend- und Sonntagsschulen, bilden Gehilfen in ihrem Gewerbe theoretisch aus und bereiten sie auf die Meisterprüfung vor. Teils sind ihnen auch Gewerbevorschulen angegliedert mit den Aufgaben der gewerblichen Fortbildungsschulen, jedoch mit erweitertem Lehrziel. Fast allen Arbeiterschulen sind Werkstätten angegliedert zu dem Zwecke, die Meisterlehre zu ergänzen.

Die Mädchen-Gewerbe- und Frauen-Arbeitsschulen haben sich günstig entwickelt, insbesondere, seitdem fast überall die Mädchenfortbildungsschulpflicht eingeführt worden ist. In Preußen werden als Lehrerinnen für diese Schulen meist die Absolventinnen der Gewerbe-Lehrerinnenseminare angestellt. — Der Unterricht an den Mädchenfortbildungsschulen erstreckt sich auf kaufmännische und Textilfächer neben Haushaltungsunterricht, oder auch lediglich auf Haushaltungstungsunterricht zur Ausbildung von Hausbeamtinnen.

Der Ausgangspunkt des gewerblichen Unterrichts für den Nachwuchs im Gewerbe ist der § 120 RGO., welcher dem Lehrherrn die dort näher umgrenzte Verpflichtung auferlegt, für den Schulbesuch des Lehrlings zu sorgen; in Betracht kommen ferner die §§ 127, 148 Z. 9, 150. Hiernach besteht reichsgesetzlich ein Schulzwang nicht. Nach § 120 Abs. 3 ist indes die Landesgesetzgebung zur Einführung des Schulzwanges befugt, und wo hiervon kein Gebrauch gemacht ist, tritt die Möglichkeit statutarischer Einführung durch die Gemeinde oder den weiteren Kommunalverband ein. Landesgesetzlich ist der Schulzwang durchgehend eingeführt, in Baden und Württemberg wohl am weitgehendsten.

[8]) Simon, S. 14ff., und Malcomes, Die Fachschulen der Textilindustrie.

[9]) Simon, S. 16ff.

[10]) Rieppel, Dr.-Ing., Lehrlingsausbildung und Fabrikschulen, Technik und Wirtschaft 1911.

[11]) Schilling, Das deutsche Fortbildungsschulwesen und Pache, Handbuch des deutschen Fortbildungsschulwesens.

Im einzelnen sei noch folgendes bemerkt:

a) Unterrichtsfächer. Hier kommen zunächst die dem Berufe dienenden Disziplinen in Betracht, am besten für die einzelnen Gewerbearten spezialisiert bzw. unter Zusammenfassung verwandter Gewerbe. Sodann die allgemein bildenden Fächer (Deutsch, Rechnen u. a.) und zwar in Anwendung auf den gewerblichen Zweck (Geschäftsaufsatz, Buchführung, Kalkulation, Korrespondenz), und endlich Fächer, die der staatsbürgerlichen Erziehung bzw. Belehrung dienen[12]); diese letzteren oft nicht als besondere Unterrichtsgegenstände, sondern an geeigneter Stelle (z. B Deutsch) in andere Fächer verwoben. Neben dem eigentlichen Unterricht häufig Veranstaltungen allgemeinbildender oder erziehlicher Art (z. B. Bibliotheken, Turnen, Spiele, Sport, Ausflüge u. a.). Der Religionsunterricht wird von den Schulmännern einmütig abgelehnt.

b) Form des Unterrichts. Der Unterricht wird meist in den gewöhnlichen Formen des Schulunterrichts erteilt, und zwar so, daß die Unterrichtsfächer möglichst nach den einzelnen Berufen geordnet sind, so daß das Fachliche stets im Mittelpunkt des Unterrichts steht (Berufskunde). Demgegenüber wird die Lehrwerkstätte als Grundlage des gesamten gewerblichen Unterrichts empfohlen[13]), zuerst von dem Stadtschulrat Kerschensteiner in München, welcher dort das gesamte gewerbliche Unterrichtswesen auf dieser Basis neu organisiert hat. Die Lehrwerkstätte kann nicht als Ersatz der Meisterlehre betrachtet werden, sondern nur als Ergänzung. Ihr fehlt der wirtschaftliche Antrieb, der nicht nur brauchbare und einwandfreie, sondern auch wohlfeile Erzeugnisse fordert. Die neue Zeit scheint aber darauf zuzukommen, der Lehrwerkstätte einen noch breiteren Raum im Fachunterricht zu gewähren, da der Fall eintreten kann, daß die Meister sich weigern, überhaupt noch Lehrlinge auszubilden.

c) Lehrerpersonal. Als Lehrkräfte kommen Gewerbelehrer im Hauptamt in erster Linie in Betracht. Für diese ist die bestmögliche Ausbildung an den einschlägigen Hochschulen anzustreben. Vielfach sind es noch ehemalige Volksschullehrer mit entsprechender Ausbildung als Gewerbelehrer oder Techniker mit entsprechender pädagogischer Ausbildung. Im Nebenamt unterrichten außerdem Ingenieure, Techniker und Handwerksmeister. Die neue Entwicklung weist einen Rückgang in den nebenamtlich erteilten Stunden auf, was im Interesse der Entwicklung des gewerblichen Unterrichts notwendig ist. In Baden und Württemberg ist man schon seit langem dazu übergegangen, nur hauptamtliche Gewerbelehrer anzustellen. Gewerbelehrerbildungsinstitute befinden sich zur Zeit in Baden (angegliedert an die Baugewerkschule in Karlsruhe), Württemberg (Stuttgart), Bayern (München) und Sachsen (Chemnitz).

d) Unterrichtszeit. Die Entwicklung der letzten Jahre hat dazu geführt, den Lehrlingsunterricht auf die Tagesstunden zu verlegen und den Sonntagsunterricht möglichst ganz auszuschalten. Für die Gehilfen werden die späten Nachmittagsstunden beibehalten werden müssen. Der Abendunterricht hat sich fast überall entbehrlich gemacht, weil die meisten Fabriken durchgehende Arbeitszeit eingerichtet haben und damit auch den Gehilfen ermöglicht wird, für ihre Ausbildung die späten Nachmittagsstunden anzusetzen.

V. Entwicklung des gewerblichen und technischen Schulwesens seit der Umwälzung und erstrebenswerte Forderungen für die Zukunft.

§ 6. Der gewerbliche und technische Unterricht erfreut sich seit den Tagen der Umwälzung einer erhöhten Wertschätzung. Man hat erkannt, daß für den Wiederaufbau Deutschlands die Erziehung unseres gewerblichen Nachwuchses Grundbedingung für den Erfolg ist. Es handelt sich hier nicht nur um die Ausbildung der Lehrlinge und die Fortbildung der Gehilfen, sondern auch um die Fortbildung der Meister und um die bessere Ausbildung der Techniker, Ingenieure und Architekten. Das Land wird in Zukunft das meiste leisten, welches die für ihren Beruf am besten vorgebildeten Arbeitskräfte, sowohl Hand- als Kopfarbeiter, aufweist.

---

[12]) Kerschensteiner, Staatsbürgerliche Erziehung.

[13]) Zu vergleichen Kerschensteiner, Die Lehrwerkstätte als Organisationsgrundlage der gewerblichen Fortbildungsschule (Vortrag auf dem 2. deutschen Städtetag zu München); auch Schilling, a. a. O. S. 15ff.

§ 7. Besonders förderlich für die Entwicklung des gewerblichen und technischen Schulwesens ist die Abschaffung der Einjährigenberechtigung. Viele tüchtige Kräfte mit praktischer Begabung haben in der Zeit vor der Umwälzung lediglich aus gesellschaftlichen Gründen die Realschule oder eine andere höhere Knabenschule durchlaufen und gingen, nachdem sie den Berechtigungsschein für den einjährigen Militärdienst erworben hatten, vielfach dem Handwerk oder der Industrie verloren. Seitdem man begonnen hat, den Begriff der Allgemeinbildung anders aufzufassen und erkannt hat, daß mit einer guten Fachbildung eine gute Allgemeinbildung und vor allen Dingen eine Bildung der Persönlichkeit einhergehen kann, ist die Möglichkeit gegeben, die Menschen männlichen und weiblichen Geschlechts ihrer wirklichen Begabung entsprechend ohne Zeitverlust dem erwählten Berufe zuzuführen. Allerdings erfreut sich die gewerbliche oder fachliche Mittelschule noch nicht allgemein der gleichen Wertschätzung, wie die höhere Knabenschule, doch ist der Weg zu richtiger Einschätzung der Fachbildung bereits beschritten.

§ 8. Eng verknüpft mit der Weiterentwicklung des gewerblichen und technischen Schulwesens ist die Lehrerbildungs- und Besoldungsfrage. Der Deutsche Gewerbe-Schulverband und alle anderen maßgebenden Verbände fordern für die Gewerbelehrer die höchstmögliche Ausbildung, also die Ausbildung auf der technischen Hochschule, auf der Universität, auf der höheren Kunstschule u. a. Für Berufe, für welche solche Ausbildungsmöglichkeiten noch nicht bestehen, sollen diese geschaffen werden. Da schon ein beträchtlicher Teil der Lehrkräfte an den genannten Schulen eine solche höchste Ausbildung bereits erhalten hat, liegt kein Grund vor, zu zögern, diese Lehrer in ihrer Besoldung den Lehrern an den höheren Knabenschulen mindestens gleichzustellen. Es sollte bedacht werden, daß die Schüler dieser Unterrichtsanstalten sich zum großen Teile im reiferen Lebensalter (bis zu 40 Jahren), befinden und daß es Leute sind, die selbst schon durch die harte Schule des Lebens gegangen sind und sich zu Persönlichkeiten entwickelten, und daß die Lehrkräfte es vielfach mit Fachleuten zu tun haben, die mit ihren reichen Erfahrungen bei ihren Lehrern weitere Anregung suchen.

Hiernach sollte die Besoldungsfrage geregelt werden. Dann werden tüchtige Ingenieure, Architekten und andere Fachleute aus der Praxis für den hohen Beruf der Ausbildung unseres gewerblichen Nachwuchses herangezogen werden können, während im anderen Falle leicht der Übelstand eintreten kann, daß die ganze Frage der Erziehung des Nachwuchses daran scheitert, daß sich kein hervorragender Fachmann findet, der sich dem Lehrerberuf zuwendet. Es muß auch bedacht werden, daß der Teil unserer Jugend, der sich praktischen Berufen zuwendet, weit größer ist und auch weit größer sein soll, als der Teil, der für rein wissenschaftliche Tätigkeit ausgebildet wird. Hieraus ergibt sich, wie wichtig es ist, gerade diesen Fragen besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

§ 9. Auch die technischen Hochschulen stehen in einer Umwälzung, die insbesondere dahin strebt, der Spezialisierung auf den technischen Hochschulen Einhalt zu tun und an deren Stelle eine erhöhte wissenschaftliche und technische Einsicht in die großen Zusammenhänge und in den Zusammenhang der Technik mit der Volkswirtschaft herbeizuführen. In dieser Beziehung hat Geheimrat Riedler in Charlottenburg mit seinen Reformvorschlägen bahnbrechend gewirkt. Die Durchführung der auch von anderen Seiten kommenden Vorschläge gleicher Richtung läßt bis heute noch nicht klar erkennen, welcher Weg beschritten werden wird. Aber gute Zukunftshoffnungen auch auf diesem Unterrichtsgebiete sind berechtigt.

29. Abschnitt.

a) Hochschulfragen im Allgemeinen.

Von Geheimrat Dr. Walter Goetz,
o. Prof. der Geschichte an der Universität Leipzig.

Literatur:

G. Kaufmann, Die Geschichte der deutschen Universitäten. 2 Bde. 1888 und 1896. — Fr. Schulze und P. Ssymank, Das deutsche Studententum von den ersten Zeiten bis zur Gegenwart. 1910. — W. Lexis, Die Universitäten. 1904. — Fr. Paulsen, Die deutschen Universitäten und das Universitätsstudium. 1902. — C. H. Becker, Gedanken zur Hochschulreform. 1919.

Noch heute gilt die deutsche Universität als eines der wertvollsten Besitztümer unsres Volkes. Die deutsche Kultur findet in ihnen den geschlossensten Ausdruck, und die hohe Entwicklung der Wissenschaft in Deutschland wäre nicht denkbar ohne diese gesicherten Stätten wissenschaftlicher Überlieferung und Arbeit. Niemals zwar waren die Universitäten alles: in jedem Jahrhundert sind wesentliche Fortschritte des geistigen Lebens auch außerhalb der Universitäten, öfters sogar im Gegensatz zu ihnen gemacht worden, aber an keiner anderen Stelle setzte sich das geistige Leben in so ununterbrochener Linie fort und von keiner anderen Stelle strahlte so regelmäßig und so reichhaltig geistiges Leben aus. Die großen Zeiten der neueren deutschen Geschichte stehen immer wieder irgendwie mit den Universitäten in Zusammenhang: die Gedankenwelt der Reformkonzilien des 15., der Humanismus und die Reformation des 16. Jahrhunderts, die Aufklärungszeit, die klassische Periode unserer Literatur und Philosophie, die Zeit neuen Aufschwungs aller Wissenschaften, das Zeitalter der Befreiungskriege und der Einheitsbewegung — die Universitäten treten stets bedeutungsvoll, oft entscheidend in die großen geistigen, religiösen und politischen Kämpfe ein, und die Besonderheit der Kämpfe wird oft gerade durch den Anteil der Universitäten bestimmt. Der Reihe nach treten die einzelnen hervor — beinahe jede hat einmal ihre Glanzzeit, wo sie in einer großen Bewegung führend hervortritt.

Mehr als irgendein anderes Jahrhundert ist das neunzehnte die Ruhmeszeit der deutschen Universitäten gewesen. Die Entwicklung der modernen Wissenschaft ist unlösbar mit ihnen verbunden — das gewaltige Aufstreben der Geisteswissenschaften seit dem Ende des 18. Jahrhunderts ist ebenso wie die stürmische Entwicklung der Naturwissenschaften seit der Mitte des 19. Jahrhunderts auf dem Boden der Universitäten vor sich gegangen, und erst in den letzten Zeiten des Jahrhunderts werden die Technischen Hochschulen und die kleineren Fachschulen gleichberechtigte Teilhaber an der Entfaltung des wissenschaftlichen Lebens. Aber gerade die Entwicklung des 19. Jahrhunderts hatte es mit sich gebracht, daß die Nation in den Universitäten schlechtweg die geistige und auch die geistig-politische Führung sah — wie in den Befreiungskriegen, so hatte auch in der Einheitsbewegung die deutsche Universität vorwiegend die Führer im Kampfe der Geister gestellt, und die Universitäten selber hatten sich daran gewöhnt, in solcher Führerschaft eine fast selbstverständliche Zutat ihrer wissenschaftlichen Vormachtstellung zu sehen.

Aber es zeigte sich in den letzten Jahrzehnten, daß diese Annahme ein Ausruhen auf alten Lorbeeren war. Während man noch von der Führerrolle träumte und der Nation mit Kundgebungen in ernster Stunde die Wege zeigen zu können glaubte, waren außerhalb der Universitäten neue, ganz andersartige Führer emporgekommen, die der Gelegenheitsweisheit der Professoren spotteten und auf das in langer, zäher Arbeit erworbene Vertrauen der Massen oder der wirtschaftlichen Gruppen zu pochen vermochten. Die Entthronung der Universität kam von allen Seiten: der eine Zeitlang gepflegte Hochmut gegenüber den neuen Hochschulen der Zeit, besonders den technischen,

schuf eine unnötige Kluft zwischen Geisteswissenschaften und technischen Wissenschaften, das bequeme Sichabschließen vor dem Bildungshunger weiter Volkskreise führte zu Mißtrauen gegenüber dem gepriesenen Idealismus der Universitäten, der geringe Anteil der Professoren an der staatsbürgerlichen Betätigung vernichtete das Ansehen, das gerade von dieser Seite für die zeitweiligen Kundgebungen ihrer politischen Überzeugungen in Anspruch genommen wurde. Die Universität sank vom Zenith des nationalen Lebens hinunter an den Horizont, wo die Sterne im Dunkel zu verschwinden drohen.

Es kam hinzu, daß die wissenschaftlichen Leistungen der Universitäten in den letzten Jahrzehnten nicht mehr den großen schöpferischen Zug der vorangehenden Zeit an sich trugen. Geisteswissenschaften und Naturwissenschaften hatten ihr Dasein nach allen Seiten ausgebaut und waren nach den ersten großen Eroberungen geistigen Neulands vorwiegend in eine Zeit rührigster Kleinarbeit eingetreten, die zwar täglich wertvolles Einzelnes hervorbrachte, die aber, von Ausnahmen abgesehen, doch nicht mehr wie früher den Ruhm zahlreicher bahnbrechender Entdeckungen und geistiger Führer für sich in Anspruch nehmen konnte. Eine gewisse Erschöpfung der geistigen Kräfte, ein begreifliches Ausruhen nach gewaltigen Leistungen war eingetreten; an die Stelle der im großen schöpferischen Arbeit setzte sich mehr und mehr ein planmäßiger Ausbau der Wissenschaften mit Organisation und tausendfältiger Kleinarbeit, was an sich alles nützlich und auch wertvoll war, aber doch nicht mehr auf der Höhe der klassischen Zeit des 19. Jahrhunderts stand. Der Kathedersozialismus der 70er, 80er und 90er Jahre war wohl die einzige Bewegung, die noch einmal tief aus dem Leben der Nation heraus arbeitete und auf die Nation einzuwirken trachtete — im übrigen kam man über die Vorstöße Einzelner in das Gebiet großer Zusammenfassung und neuer wissenschaftlicher Systeme nicht hinaus.

Die Revolution hat, wie sie nun einmal alles Leben zu umfassen und umzugestalten strebte, auch die Fragen der Universität und der andern Hochschulen in Fluß gebracht. Einen Augenblick schien es sogar, als ob die neue Zeit mit gewalttätiger Hand auch alle Bildungsanstalten sofort auf neuen Boden stellen wolle, aber es gelang den Hochschulen, sich das Recht auf Lösung ihrer eigenen Daseinsfragen zu wahren und in eine Reformbewegung einzutreten, die nicht nur neuen Anforderungen Rechnung tragen, sondern auch die Stellung der Hochschulen in der Nation von neuem heben und festigen sollte.

In einer wichtigen Hinsicht sind die deutschen Hochschulen ohne ihr Zutun und ohne ihre Schuld vor völlig neue Fragen gestellt worden: infolge der wirtschaftlich-sozialen Umwälzung, die sich in den letzten Jahrzehnten in Deutschland vollzog, ist nicht nur die Zahl der Studierenden gewaltig angewachsen, sondern es haben auch im Lande draußen neue breite aufsteigende Schichten geistige Bedürfnisse entwickelt und von den Hochschulen Erfüllung ihrer Wünsche zu fordern begonnen. Die Universitäten zogen wohl auch früher schon ihren Nachwuchs aus allen Schichten, aber die größere Zahl der Studierenden ergänzte sich aus der vorhandenen Bildungsschicht, und nur besondere Begabung erzwang sich aus den unteren Schichten den Weg nach aufwärts. Jetzt aber kamen Massenforderungen an die Hochschulen heran: die Frauen forderten gleiches Recht zum Studium, die Volksschullehrer wünschten ihre Berufsausbildung durch die Universität zu erhalten, aus der Arbeiterschaft kam die Forderung nach Öffnung der Hochschulen für jeden Bildungsuchenden, die Fachschulen drängten auf Gleichberechtigung und Zulassung ihrer Studierenden mit vollen Rechten an den Universitäten, und der aus England und Amerika kommende Gedanke der Hochschulkurse verlangte hilfreiche Rücksichtnahme auf das Bildungsbedürfnis weiter Volkskreise. So wurden die Universitäten und die übrigen Hochschulen von außen her mit der Forderung nach vermehrter Anpassung an eine neue Zeit, nach Beseitigung der vorhandenen Schranken bei der Zulassung der Studierenden, nach Ausdehnung ihres gesamten Wirkungskreises bestürmt.

Eine Entwicklung vollzog sich dabei ganz von selber: die verschiedenen Hochschulen rückten sich immer näher, je mehr sie bei der wachsenden Zahl der Studierenden die Vorbildungsanforderungen steigerten — wo das Abgangszeugnis einer höheren Schule gefordert wurde, konnten die Studentenschaften nicht mehr als minderwertig angesehen werden. Der Wissenschaftsbetrieb der Technischen Hochschulen glich sich dem der Universitäten an — wie die Lehrer, so wanderten auch

die Studierenden immer häufiger zwischen den beiden Hochschulen hin und her. Da es sich um eine Entwicklung zu höherer Wissenschaftlichkeit handelte, so war diese zunehmende Gleichberechtigung erwünscht und gerecht, und es konnte schließlich die Erwägung Platz greifen, ob nicht die Vereinigung aller neu gewordenen Hochschulen mit den Universitäten die natürliche Rettung vor zweckloser Kräftezersplitterung und die Durchdringung aller neuen Unterrichtsgebiete mit dem überlieferten wissenschaftlichen Geiste der Universitäten sei. Unzweifelhaft bedeutet die Scheidung des höheren Unterrichtswesens nach Universitäten, Technischen Hochschulen, Berg-, Forst- und Landwirtschaftshochschulen eine unnatürliche Trennung des Zusammengehörigen, die ja auch keineswegs überall durchgeführt ist — an einzelnen Universitäten gehört seit langer Zeit Berg-, Forst- und Landwirtschaft zum Unterrichtsbetrieb hinzu, und die Technischen Hochschulen pflegen die Naturwissenschaften mit demselben Eifer und Erfolge wie die Universitäten. Durch die Trennung sind offenkundige Mängel entstanden: für den Staat an mancher Stelle doppelter Kostenaufwand, für die Technischen Hochschulen in der Anfügung der allgemeinen Abteilung das Streben nach Befriedigung eines Bedürfnisses mit unzureichenden Mitteln, für die Universitäten das Brachliegen großer Gebiete, die genau so zur Universitas studiorum gehörten wie Philologie oder Chemie, für die reinen Fachschulen eine Beschränkung, die den Überlieferungen unserer höheren Bildung durchaus entgegenliefen, denn die harmonische Ausbildung des Studierenden über das Berufsfach hinaus war das Ziel gewesen und geblieben.

Es erscheint deshalb heute als eine zeitgemäße Forderung, daß alle Fachhochschulen mit Universitäten und Technischen Hochschulen nach Möglichkeit vereint und daß die beiden Hauptgattungen der deutschen Hochschulen sich immer mehr angeglichen werden. Eine Vereinigung der Universitäten und der Technischen Hochschulen wird aus äußeren Gründen nicht in Frage kommen; auch sind die Hochschulen mit Riesenzahlen der Studierenden keineswegs das Ideal. Aber es ist zu wünschen, daß das Ziel einer vollen Ausbildung zum Berufsmenschen, zum Staatsbürger und zur harmonischen Persönlichkeit auf jeder Hochschule erreicht werden kann, und das würde vor allem eine Erweiterung der allgemeinen Abteilungen der Technischen Hochschulen zu Philosophischen Fakultäten und ihre stärkere innere Einstellung auf Technik und Naturwissenschaften bedeuten. Die Universitäten aber, an denen die Naturwissenschaften zu immer wichtigeren Faktoren herangewachsen sind, werden sich ebensowenig dem Ausbau ihres Wissenschaftsbetriebes nach der naturwissenschaftlich-technischen Seite hin zu widersetzen haben, damit auch bei ihnen innerhalb gewisser selbstverständlicher Grenzen das Gesamtleben der Wissenschaft zum Ausdruck komme.

Soviel ist gewiß: die aristokratische Stellung, die die Universitäten lange Zeit hindurch eingenommen haben, hat endgültig aufgehört. Sie sind heute nur noch ein Teil, wenn auch ein höchst wertvoller, unseres höheren Bildungswesens, und ihre Bedeutung wird sich fortan nur nach dem inneren Werte jeder einzelnen, nach der Lebendigkeit ihrer Arbeit und dem vorurteilsfreien Willen zum Fortschritt bemessen.

Das Wesen der Universität selber aber ist notwendigerweise in einer starken Umbildung begriffen. Weit stärker als bei den jungen und zuerst mehr schulmäßig aufgebauten Technischen Hochschulen war Verfassung und Überlieferung der Universitäten aristokratisch, bevorrechtet und abgeschlossen nach außen hin. Dem widersprach in immer stärkerem Maße der demokratische Gedanke der Zeit, das Bildungsbedürfnis der Nation, das wachsende Selbstbewußtsein der Studierenden und die Zunahme jener Kreise des Lehrkörpers, die von diesen aristokratischen Einrichtungen so gut wie nichts für sich in Anspruch nehmen konnten. Die vor allem an den großen Universitäten ständig wachsenden Scharen der Privatdozenten und nichtbeamteten Professoren forderten für ihre kaum zu entbehrende Mitwirkung am Lehrbetrieb erweiterte Rechte und auskömmliche Besoldung, damit die Habilitation nicht nur das Vorrecht der Vermögenden sei. Wie der Krieg diese Reformfragen bereits in Gang gebracht hatte, so war es dann vor allem nach dem Kriege die wirtschaftliche Not der nichtbeamteten Lehrer, die zu neuen Gestaltungen führte. Soweit bisher Reformen durchgeführt oder in Aussicht genommen sind, handelt es sich in der Verfassung aller Hochschulen um eine Beschränkung der Alleinherrschaft der Ordinarien in Senat und Fakultäten. Die Extraordinarien, die ein besonderes Fach ausschließlich vertreten, werden in Zukunft vollberechtigte Mitglieder der Fakultäten sein; die übrigen Extraordinarien und Privatdozenten

werden durch gewählte Vertreter einen gewissen Einfluß auf Senat und Fakultäten erhalten. Indem ferner noch gewählte Vertreter der Studentenschaft für die Rektorwahl und für alle die Studentenschaft betreffenden Angelegenheiten dem Senate beigegeben werden, ist den dringendsten Forderungen nach Modernisierung der Hochschulverfassungen zunächst einmal abgeholfen, und zwar durch erneute Annäherung an die Frühzeit der Universitäten, wo in noch viel stärkerem Maße die Gesamtheit der Lehrer (und hie und da auch der Studierenden) über die Geschicke der Universität berieten und entschieden und vor allem an der Rektorwahl teilnahmen. Bei allen diesen Veränderungen die Selbstverwaltung der Hochschulen nicht zu beeinträchtigen, mußte ein wesentliches Ziel sein, denn diese darf als nicht zu erschütternde Grundlage der wissenschaftlichen Freiheit und der Blüte aller Hochschulen bezeichnet werden. Gerade aber um deswillen war es notwendig, die Selbstverwaltung unter stark veränderten Verhältnissen auf breitere Schultern zu legen, die Träger des Unterrichts mit der Körperschaft fest zu verbinden und den ordentlichen Professoren den Anschein einer zu eigenem Nutzen sich abschließenden Genossenschaft zu nehmen. Senat und Fakultäten werden durch die Aufnahme jüngerer Elemente vor einer Erstarrung bewahrt bleiben, die im Laufe der Jahrhunderte schon einige Male in ihnen Platz gegriffen hatte, und der notwendige Geist der Gemeinschaft wird in der Gesamthochschule gestärkt werden, wenn alle Teile sich als berufene Verwalter ihres Schicksals fühlen dürfen (vgl. unten die Ausführungen über die Stellung der Studentenschaft!). Durch ein kluges Entgegenkommen ist verhindert worden, daß die bisherigen Grundlagen der Hochschulen von einem unbefriedigten Radikalismus erschüttert wurden, wozu an mancher Stelle der Wille gewiß vorhanden war. Jetzt ist die Verfassung der Hochschulen in organischer Weiterentwicklung auf Wege geführt worden, die erprobt und weiter ausgebaut werden können.

Aber nicht nur auf dem Gebiete der Verfassung; der Unterrichtsbetrieb bedurfte in gleichem Maße der Erneuerung aus frischem Wagemut heraus. Scheinbar geheiligte Bräuche wie das Diktieren in der Vorlesung, wie die einseitige Einstellung auf Vorlesungen überhaupt oder auf die Darbietungen der Ordinarien sind von der Entwicklung längst überholt und es muß endgültig durchgegriffen werden, wo sich veraltete Lehrmethoden noch immer breit machen. Dabei muß es ein Grundgesetz der deutschen Hochschulen bleiben, daß sie auf Lehre und Forschung gestellt sind. Gerade der Aufschwung der deutschen Hochschulen im 19. Jahrhundert war dadurch bedingt, daß sie nicht nur fertiges Wissen vermittelten, sondern daß die Lehre mit der Forschung Hand in Hand ging und daß damit der Sinn für eigene Forschung in jedem Studierenden geweckt werden konnte. Unzweifelhaft herrschte sehr oft die Forschung in unberechtigter Weise vor und sicherlich haben sich in den letzten Jahrzehnten die Schwierigkeiten solcher Verbindung gehäuft — die große Zahl der Studierenden verhindert die Beschäftigung des Lehrers mit dem einzelnen und damit die fruchtbarste Form der Anregung, und die Notwendigkeit, Kräfte für das praktische Berufsleben heranzubilden, drängt die Bedürfnisse der studierenden Masse in den Vordergrund und läßt die Erziehung zur Forschung nur für eine kleine Auswahl übrigbleiben. Die immer weitergehende Spezialisierung der Wissenschaften hat zudem Forschungsgebiete entstehen lassen, die einen rein wissenschaftlichen Charakter tragen und für die Berufsausbildung der Mehrzahl bedeutungslos sind. Trotzdem ruht auch in ihnen ein kaum zu entbehrender Wert für die Entwicklung des wissenschaftlichen Lebens, und es ist erwünscht, daß sie im Rahmen der Hochschulen ihre bleibende Stätte behalten.

Man hat den Vorschlag gemacht, nach amerikanischem Muster die Stätten der Forschung und die der Lehre voneinander zu trennen, und in gewissem Ausmaß ist mit der Gründung großer wissenschaftlicher Forschungsinstitute unabhängig von den Universitäten auch in Deutschland ein Anfang dazu gemacht worden. Aber einmal ist dabei die persönliche Verbindung der Leiter dieser Institute mit den Hochschulen zumeist erhalten geblieben, und zweitens sind in wohl ebensoviel Fällen die neuen Forschungsinstitute den Hochschulen eingegliedert worden, so daß sich die überlieferte Entwicklung behauptet hat. Sicherlich gibt es Gebiete, die ausschließlich der Forschung gehören, und Gelehrte, die sich nur zur Forschung eignen; für sie möge ohne Rücksicht auf die Lehre gesorgt werden. Im großen ganzen aber erscheint trotz aller Schwierigkeiten die Verbindung von Lehre und Forschung für die Zukunft unsrer Hochschulen unentbehrlich, damit die Lehre nicht

erstarre und die Forschung nicht die Verbindung mit dem Leben verliere. Der Zustand freilich, daß das Übermaß des Lehrenmüssens und der Prüfungen den Professor der Forschung entfremdet, muß beseitigt werden, wo er sich an den großen Hochschulen zu entwickeln beginnt, und bei der weiteren Ausdehnung der Aufgaben unsrer Hochschulen muß an die wissenschaftliche Leistungskraft der Professoren in erster Linie mit gedacht werden. Deshalb kann an Ziele allgemeiner Volksbildung, wie manche sie den Hochschulen zuschreiben möchten, nicht gedacht werden — Hochschulkurse und ähnliches sind eine notwendige Beigabe, nicht aber eine grundlegende Verpflichtung der Hochschulen, und sie müssen vorwiegend von den jüngeren und noch unbelasteten Dozenten getragen werden, nicht aber von dem berufsmäßigen Verwalter eines bestimmten Wissenschaftgebietes, und eine organische Verbindung solcher Volksbildungskurse mit den Hochschulen muß vermieden bleiben. Das bedeutet nicht Unfreundlichkeit gegenüber den Aufgaben der Volksbildung, sondern lediglich den Wunsch, eine Arbeitsteilung im nationalen Kulturleben durchzuführen, bei der die wahren und notwendigsten Aufgaben der Hochschulen nicht in den Hintergrund gedrängt werden. Diese Aufgaben sind Erziehung zu den akademischen Berufen und Weiterführung der Wissenschaft — beides nicht im Sinne irgendeines Spezialistentums, sondern vom Standpunkte eines menschlichen, humanistischen Bildungsideals im höchsten Sinne.

Neben den Schwierigkeiten, die neue Zeiten gebracht haben, stehen aber auch die Möglichkeiten zu befriedigender Lösung. Man könnte den einen Weg einschlagen: die Berechtigung zum Besuch der Hochschulen von neuem zu steigern, so daß eine Abnahme der Studierenden und damit auch der Überlastung der ordentlichen Professoren einträte. Aber dieser Weg erscheint um deswillen nicht gangbar, weil die in den letzten Jahrzehnten großen Klassen der Studierenden gewährten Berechtigungen nicht wieder rückgängig zu machen sind und weil die Gewährung solcher Berechtigung überall mit einer Steigerung der Voraussetzungen zusammenhing. Es kann auch nicht für einen Nachteil angesehen werden, wenn sich die akademische Bildung eines Volkes ausdehnt. Der Mangel würde erst beginnen, wenn die Berechtigung zum Hochschulstudium trotz minderwertiger Vorbildung gewährt worden wäre und sich infolgedessen das Durchschnittsmaß der Studierenden verschlechtert hätte. Die Urteile lauten verschieden, ob an allen Stellen die notwendige Grenze eingehalten worden ist — sie sind bedingt durch die besonderen Wünsche der einzelnen Fächer und öfters auch durch die Überspannung der Aufgaben, die die Hochschulen an den Studierenden zu erfüllen haben — es bleibt gewiß, daß die Professoren Forscher sein sollen, daß aber für den größeren Teil der Studierenden die Vorbereitung für den künftigen Beruf wichtiger ist als für wissenschaftliche Forschung. Daß Tüchtigkeit selbst in der Forschung nicht durchweg an eine bestimmte Art der Vorbildung gebunden ist, zeigt ja vor allem die Erfahrung an den Technischen Hochschulen, daß die in Mathematik und Naturwissenschaften durchweg unzureichend vorgebildeten Gymnasialabiturienten sich dennoch in kurzer Zeit als gleichartige Studierende entwickeln, und daß die Leistungen der Realgymnasiasten in der Medizin, der Oberrealschüler in den neueren Sprachen, in Geschichte und Deutsch von vielen Fachmännern günstig beurteilt werden. Die Hochschulen werden allerdings die Forderung zu stellen haben, daß die zum akademischen Studium vorbereitenden Schulen in ihren Leistungen nicht hinabsinken, sondern gesteigert werden, wie es im Interesse einer jeden dieser Schulgattungen liegt.

Ein schwieriger Punkt ist die Zulassung der Volksschullehrer zu den Hochschulen. Sobald sie eine neunklassige höhere Lehranstalt durchlaufen haben, wird ihnen niemand das Recht zum Hochschulstudium verwehren können. Aber es fragt sich, ob der Stand der Volksschullehrer auf diesem Wege noch den zahlenmäßig ausreichenden Nachwuchs erhält, da wahrscheinlich viele auf der Hochschule sich dann lieber dem Oberlehrerberufe werden zuwenden wollen, wenn es sich doch nur um ein Mehr von wenigen Semestern handelt; und die Übervölkerung der Philosophischen Fakultäten wird zu einer noch größeren Gefahr als bisher. Aber so große Schwierigkeiten hier vorliegen, so gewiß ist auch, daß die Hochschulen in der Frage der Lehrerbildung, einer nationalen Kulturfrage, mitarbeiten müssen, bis eine geeignete Lösung gefunden ist.

Es ist in hohem Maße fraglich, ob der Staat durch eine genügende Vermehrung der besoldeten Lehrstellen den bereits vorhandenen und noch zunehmenden Mißständen abhelfen kann. Eine solche Vermehrung oder doch wenigstens die Gewährung ausreichender Entschädigungen an alle

im Lehrbetrieb notwendigen Kräfte würde in dreifacher Hinsicht den Hochschulen nützen. Es würde zuerst der Übervölkerung gegenüber die ausreichende Zahl von Lehrkräften vorhanden sein. Es würde zweitens die Wünsche der unbesoldeten Dozenten erfüllen und ihnen in sehr viel größerem Maße die Möglichkeit zu baldiger Beförderung in ein festes Lehramt geben. Und drittens würde dem Lehrbetrieb selber dadurch gedient werden.

Denn auch auf diesem Gebiete sind Neugestaltungen längst notwendig geworden und schon seit geraumer Zeit im Werden. Aber sie können erst dann in dem notwendigen Umfang sich durchsetzen, wenn größere Mittel als bisher zur Entschädigung der unbesoldeten Lehrkräfte zur Verfügung stehen. Die alte Unterrichtsform der Vorlesung ist in sehr vielen Fächern längst zurückgedrängt. Nicht nur die Medizin und die Naturwissenschaften, Landwirtschaft, Bergbau, Forstwissenschaft und Technik arbeiten mit praktischen Übungen, Studienreisen und direktem Anschauungsunterricht, sondern auch die Geisteswissenschaften haben, vor allem in der Philosophischen Fakultät, nahezu die Hälfte des Unterrichts in die sog. Übungen der Seminare und wissenschaftlichen Institute verlegt. Die Überzeugung hat sich durchgesetzt, daß das Kolleg älterer Ordnung angesichts der zahlreichen guten Lehrbücher seine Bedeutung verloren hat. Die Vorlesung, auf die richtigen Gesichtspunkte eingestellt, wird ihre Bedeutung behalten; sie soll Anregung geben, soll auf große Zusammenfassung hinstreben und immer wieder die Methode der wissenschaftlichen Arbeit vor Augen führen. Die Übung aber gibt die praktische Erziehung zur Forschung, zur Erkenntnis der Wahrheit: sie soll den Studierenden in unmittelbaren Austausch mit dem Lehrer und den Mitstudierenden zur eigenen Arbeit, zum scharfen wissenschaftlichen Denken anleiten, soll ihn durch streng methodische Kleinarbeit anleiten zur künftigen Bewältigung größerer Aufgaben und soll den Austausch zwischen Lehrer und Schülern für beide Teile fruchtbar werden lassen. In den Seminarräumen mit ihren Büchern, mit ihrer wissenschaftlichen Überlieferung, mit dem täglich sich gebenden Austausch zwischen den Arbeitsgenossen liegt heute der Schwerpunkt des wissenschaftlichen Unterrichts. Wo sich dieser auf gegenseitigen Austausch begründete Lehrbetrieb noch nicht durchgesetzt hat, herrscht Rückständigkeit, die so rasch als möglich beseitigt werden muß.

Aber nun ergeben sich gerade daraus weitere Folgen. Dieser Unterricht kann nur fruchtbar sein, wenn er sich in verhältnismäßig kleinem Kreise abspielt. Teilnehmerzahlen von 30 sind bereits eine Höchstzahl — im allgemeinen kann man sagen, daß 1—2 Dutzend das erwünschteste wäre. Will aber der Ordinarius des Faches mit solchen kleinen Zahlen arbeiten, so müßte er seine Übungen doppelt, dreifach und noch öfter halten, denn es ist ein durch nichts zu rechtfertigender Zustand, wenn ein Ordinarius erklärt, er nehme nur eine bestimmte Anzahl von Teilnehmern auf. Haben nicht alle Studierenden des Faches das gleiche Recht auf Übungen? Hier wirken alte, in der Gegenwart unhaltbare Anschauungen nach. Ist der Ordinarius nicht in der Lage, allen Wünschen gerecht zu werden (und das wird er an den wenigsten Hochschulen heute noch sein), so müssen andere Lehrkräfte zugezogen werden, und der Ordinarius mag sich bescheiden, daß es auf ihn allein nicht ankommt und daß manchmal jüngere Kräfte gleich gute oder sogar bessere Pädagogen sind.

Aber nicht nur die große Zahl der Studierenden erfordert vor allem in den Seminaren und Instituten zahlreiche Lehrkräfte, damit die Beschäftigung mit den einzelnen Studenten möglich bleibt, sondern der Unterricht selber kann heute nur auf solche Weise ausreichend sachlich gehalten werden. Es darf nicht nur geboten werden, was dem Ordinarius zufällig naheliegt, sondern der Studierende muß in den Übungen nicht minder wie in den Vorlesungen das gesamte Fach kennen lernen, in planmäßigem Aufstieg vom Einfacheren zum Schwierigeren — nur auf solche Weise kann die Ausbildung gründlicher werden, als sie früher in vieler Hinsicht war. Die Anfänger wollen anders behandelt sein als die Vorgeschritteneren, die wissenschaftlich stark Interessierten anders als die reinen Berufsmenschen — aber allen muß das für sie Passende auf der Hochschule geboten werden. Daraus ergibt sich aber nicht nur die Notwendigkeit, den Unterricht nach bestimmtem Plane organisch aufzubauen (wie es bei Medizinern und Technikern längst der Fall ist), sondern es kommt auch von dieser Seite her das Bedürfnis nach zahlreichen Lehrkräften, die allen Gebieten der Ausbildung für Beruf und Wissenschaft gerecht zu werden vermögen. Die Kräfte dazu sind an den großen Hochschulen überall vorhanden; es bedarf nur ihrer richtigen Verwertung. Wo aber Privatdozenten und unbesoldete Professoren derart dem Lehrbetrieb als fachlich unentbehrliche

Helfer eingefügt werden, wird ihnen niemand den gerechten Lohn verweigern können. Und so ergibt sich der Schluß: die Besoldung der bisher nichtbesoldeten Hochschullehrer oder doch eine ausreichende Entschädigung für ihre Leistungen im Lehrbetrieb ergibt sich nicht nur aus ihrer wirtschaftlichen Notlage heraus, sondern sie wird durch die Bedürfnisse des Unterrichts in noch kräftigerer Weise gefordert. Denn man kann wohl jemand sagen, er brauche sich nicht zu habilitieren, wenn er sein Unternehmen nicht durchzuhalten vermöge, aber man kann nicht von den vorhandenen Dozenten sich kostenlos Dienste leisten lassen, die zum Hochschulunterricht gehören und für die der Staat in jedem anderen Fall besondere Entschädigungen zahlen müßte.

So hängt die Notlage der jüngeren Dozenten mit der Unterrichtsfrage überhaupt untrennbar zusammen, und es wird keine wirkliche Verbesserung des Lehrbetriebs geben ohne gleichzeitige Lösung der Dozentenfrage. Es ist weder möglich noch erwünscht, alle Dozenten zu besoldeten Staatsdienern zu machen — die planmäßige Besoldung des Privatdozententums würde ein ganz anderes, unseren Hochschulen wohl doch mit Recht fremdes System der Auslese des Nachwuchses voraussetzen. Es muß ein Ringen jedes einzelnen Anwärters um den Erfolg bleiben und es darf kein grundsätzliches Mitleid gegenüber denen, die es zu nichts bringen, von irgendwelchem Einfluß sein. In Wahrheit sind die allermeisten von den Sitzengebliebenen an ihrem Schicksal selber schuld — wer seine Tatkraft oder seine wissenschaftlichen Erfolge überschätzt hat, muß sich bescheiden und rechtzeitig noch einem anderen Berufe zustreben, aber die Hochschulen und der Staat haben keine Verpflichtung, sie zu besolden, weil sie nun einmal da sind. Deshalb muß jede Besoldung oder Entschädigung an Leistungen im Unterrichtsbetrieb geknüpft werden — davon sollte man nicht abgehen. Hier lassen sich Formen finden, die gerade auch dem unbemittelten Gelehrten die Habilitation und das Durchhalten ermöglichen. Denn das ist selbstverständlich, daß die akademische Laufbahn kein Vorrecht der Vermöglichen sein darf — die Statistik beweist übrigens in geradezu überraschender Weise, daß sie das bisher viel weniger der Fall gewesen ist, als man oft annimmt.

Es herrscht zur Zeit die Strömung, möglichst viele ordentliche Professuren zu schaffen und die außerordentlichen zu beschränken oder ganz fallen zu lassen. Das richtigere System wäre aber doch wohl, einen flüssigeren Zustand herzustellen: außerordentliche Professuren den bereits bewährten jüngeren Dozenten zu übertragen und sie nach weiteren wissenschaftlichen Erfolgen der Inhaber in ordentliche zu verwandeln. Wird das Fach dann später neu besetzt, so sollte immer wieder, von Ausnahmen abgesehen, mit dem Extraordinariat begonnen werden. Denn so sehr eine gewisse Vermehrung der ordentlichen Lehrstellen auch erwünscht ist, so bedenklich würde es doch sein, wenn die Fakultäten mit Mitgliedern überlastet würden, die einstmals groß begannen und nach kurzer Zeit versagten. Die Erfahrung lehrt, daß zu früh gewährte Ordinariate den glücklichen Besitzer öfters in seiner weiteren wissenschaftlichen Entwicklung geradezu gehemmt haben. Das Ordinariat muß nach aller Möglichkeit hochgehalten werden — das gehört zur Lebenskraft und zum überlieferten wissenschaftlichen Ansehen der Hochschulen.

Es ist der Vorschlag gemacht worden, die Berufung der Professoren nicht mehr wie bisher aus Vorschlägen der Fakultäten hervorgehen zu lassen, sondern fachwissenschaftliche Ausschüsse, die für ganz Deutschland gebildet werden, dabei mitwirken zu lassen. Es darf bezweifelt werden, ob diese Form zu wirklicher Unparteilichkeit führen wird und ob der große Apparat einen sicheren Erfolg verbürgen würde. Die Unparteilichkeit würde durch ein Zusammenwirken von Fakultät Senat und Ministerium wohl ausreichend verbürgt werden — die auf diesem Gebiete so oft betonten Mißstände sind Ausnahmen und sicher nicht die Regel.

Denn man darf bei dem Rufe nach Reformen nicht vergessen, daß die alten Grundlagen unsrer Hochschulen nicht verändert werden dürfen. Sie haben sich bewährt und werden nur von denen bestritten, die sie in ihrem Wert nicht kennen. Die Selbstverwaltung, die Verbindung von Lehre und Forschung, die Freiheit der Lehre und die akademische Freiheit der Studierenden sollten durch keine Reform angestastet werden. Wenn überall sich Nachteile untermischen, so bleibt doch der Gewinn für Hochschulen und Nation bei weitem größer. Daß die Freiheit der Lehre nicht so sehr gegen Reformen als vielmehr gegen Wünsche des Staates, politischer und kirchlicher Parteien zu verteidigen ist, hat die Vergangenheit gelehrt. Es ist gelungen, alle Angriffe abzuschlagen, und die Hochschulen haben, wo ihnen leichte Beschränkungen auferlegt worden

sind (wie in der Frage der katholischen Professuren), Lösungen gefunden, die über den Streit hinweggeführt haben — solange die Inhaber solcher Professuren von redlichstem Forschergeist erfüllt sind und nach wissenschaftlicher Tüchtigkeit berufen werden, vermögen sie sogar den geistigen Bereich unsrer Hochschulen zu erweitern. Denn es sollte doch wohl klar sein, daß auch die katholische Welt ein Reich des Geistes und vorhandener Bedürfnisse ist. Die Universitäten werden sich fernerhin gegen jede Antastung der theologischen Fakultäten unerbittlich zu wehren haben — wer den geistigen Gehalt und die Unentbehrlichkeit dieses Wissenschaftsgebietes nicht zu begreifen vermag, hat keinerlei Recht, in Angelegenheiten der Hochschulen und der Wissenschaft mitzusprechen. Man kann weit eher auf den Gedanken kommen, neue Fakultäten zu schaffen und damit den Lehrbetrieb klarer auseinanderzulegen, als alte, in Jahrhunderten bewährte Lehr- und Forschungsgebiete von den Universitäten zu vertreiben. Die Zerlegung der übergroß gewordenen Philosophischen Fakultät wird überall kommen, nachdem sie an einigen Universitäten schon durchgeführt worden ist — die Naturwissenschaften haben das Recht auf eine eigene Fakultät, und ebenso die Staatswissenschaften überall da, wo sie, durch Landwirtschaft oder Forstwissenschaft vermehrt, eine Körperschaft von genügender Größe zu bilden vermögen.

Die Fakultäten werden den Regierungen gegenüber immer den Wunsch nach Ausbau ihrer Einrichtungen, nach Errichtung neuer Lehrstühle und nach Vermehrung der Unterrichtsmittel haben. Aber mehr noch als früher ist es heute ein völlig unerreichbares Ziel geworden, die Wünsche der Wissenschaften auch nur annähernd zu erfüllen. Gewisse Studien brauchen aber auch gar nicht an jeder Hochschule geboten zu werden. Es genügt durchaus, wenn Spezialgebiete an einzelnen Hochschulen vertreten sind. Was bisher in Deutschland fehlte, war eine planmäßige Verteilung dieser Sondergebiete. So erfreulich der Wettbewerb der einzelnen Unterrichtsverwaltungen und ihrer Hochschulen auch war — jetzt ist jedenfalls endgültig der Zeitpunkt gekommen, wo aus Sparsamkeitsrücksichten, aber auch zur Erzielung wirklicher Leistungsfähigkeit die Zuteilung von Sondergebieten an die Hochschulen nach einheitlichem Plane für das ganze Reich (und nicht etwa nur für Preußen!) erfolgen muß. Und hoffentlich schließt sich einer solchen Betätigung des Reichsgedankens auch die Anerkennung aller Staatsprüfungen an, soweit es nur irgend mit den Interessen der Einzelstaaten vereinbar ist — es werden davon nur sehr bescheidene Ausnahmen von der Regel gemacht zu werden brauchen, und die Freizügigkeit der Studentenschaft, die jetzt durch die Verteuerung aller Reisekosten stark beschränkt worden ist, wird dadurch neue Möglichkeiten der Betätigung erhalten.

Die Teuerung der Nachkriegszeit hat aber nicht nur die Gefahr einer Beschränkung des wissenschaftlichen Betriebes mit sich gebracht, sondern sie könnte auf den Gedanken führen, die Studierenden in vermehrtem Maße zur Deckung aller Ausgaben und zur Erhöhung des Einkommens der akademischen Lehrer heranzuziehen. Es kann nicht dringend genug gewarnt werden, solche Wege zu gehen. Denn das würde geradezu ein Ausschluß der ärmeren Studierenden von den Hochschulen sein, also dem Zuge der Zeit entgegenwirken, es würde aber auch das Gegenteil von dem sein, was unsre Hochschulen zur Erhaltung ihres Idealismus brauchen. Es muß vielmehr die Beseitigung alles Sportelwesens angestrebt werden und ebenso eine Angleichung des Einkommens der Professoren, damit nicht aus zufälligen Gründen, ohne irgendein persönliches Verdienst des einzelnen Lehrers, Mittelmäßigkeiten gewaltige Einkünften aus Pflichtvorlesungsgeldern, aus Doktorgebühren und Laboratoriumseinnahmen beziehen, während Köpfe ersten Ranges nur mühselig von ihrem Normalgehalte leben. Die Vorlesungsgelder ganz abzuschaffen würde allerdings ein Mißgriff sein — das hat sich in Österreich unzweifelhaft gezeigt. Abschaffung der Sporteln, Einziehung allzu hoher Vorlesungsgelder durch den Staat zugunsten der schlechtgestellten oder unbesoldeten Dozenten erscheint als weit besseres Heilmittel.

Ein wesentlicher Teil der Hochschulreform ist die Stellung der Studentenschaft im Organismus und zum Unterrichtsbetrieb der Hochschulen. Auch die Studentenschaft hat nach der Revolution vermehrtes Selbstbewußtsein und Anspruch auf Rechtsgeltung und Mitwirkung entwickelt. Aber man muß doch feststellen, daß eine Weiterentwicklung der Hochschulen auch in diesem Punkte längst notwendig war und daß die Studentenschaft eine Erweiterung ihrer Rechte im Interesse der Hochschulen fordern durfte.

Die Ansprüche der Studentenschaft beziehen sich einmal auf eine staatlich gewährleistete Rechtsstellung — auf ein Studentenrecht — und auf eine gewisse Teilnahme an der Hochschulverwaltung. Die preußische Unterrichtsverwaltung hat zunächst den preußischen Studentenschaften den Entwurf zur Bildung von Studentenschaften vorgelegt; der deutsche Studententag vom Mai 1920 hat auf Grund dieses Entwurfs ein solches Studentenrecht ausgearbeitet, das die Wünsche der Studentenschaften mit den Forderungen der Unterrichtsverwaltungen zu vereinigen strebt und das mit gewissen Änderungen vom Göttinger Studententag im Juli 1920 angenommen worden ist. Danach wird in Zukunft die Studentenschaft jeder Hochschule eine geschlossene rechtsfähige Körperschaft bilden, die in allen studentischen Angelegenheiten zur Mitwirkung an der Verwaltung der Hochschule berufen sein, Anregungen und Wünsche vertreten und die Vertretung der Studierenden nach außen übernehmen soll. Auch die Verwaltung sozialer Einrichtungen zum Besten der Studentenschaft sowie die Pflege des geistigen und geselligen Lebens gehört zu den Aufgaben dieser studentischen Vertretungen. Eine solche vermehrte Teilnahme der Studierenden an der Verwaltung usw. der Hochschulen bedeutet unzweifelhaft eine gesunde Entbürokratisierung der Hochschulen, eine Erziehung der Studentenschaft zur Mitverantwortung und zur Erkenntnis großer Gemeinschaftsaufgaben. Die neue Entwicklung wird deshalb zur Belebung des gesamten Hochschulorganismus führen, was in keiner Richtung bedauert zu werden braucht. Denn die Gefahr einer Verknöcherung bedroht gleichzeitig immer von neuem alle großen Körperschaften des staatlichen und des geistigen Lebens, und nur die Heranziehung neu heranwachsender Schichten und Kräfte gewährleistet gesunden Fortgang des Lebens. Die Ansprüche, wie sie zuletzt auf dem Studententag im Juli 1920 in feste Form gebracht worden sind, bedeuten eine Zurückdrängung jedes Extrems und überschreiten kaum die Grenzen, die im Interesse der Hochschulen gezogen werden müssen, denn es ist z. B. nicht einzusehen, warum nicht auch die Studentenschaft bei der Beratung der Studiengestaltung und der Prüfungsbestimmungen oder der akademischen Disziplin mitwirken sollte — den letzten Ausschlag wird sie schon selber nicht in Anspruch nehmen wollen, da er doch nur von den dauernden Faktoren der Hochschulen, nicht von den wechselnden und von der Überlieferung ungenügend durchdrungenen Studentenschaften gegeben werden kann. Die beratende Mitwirkung darf aber als wertvoll und notwendig bezeichnet werden.

Das gleiche gilt für das zweite Gebiet, auf das sich die Ansprüche der Studentenschaft erstrecken: für die vermehrte Mitwirkung in den Unterrichtsfragen. Seit mehreren Jahrzehnten bereits hat sich der akademische Unterricht verschoben. Wie der Studierende durch die Entwicklung des Unterrichtsbetriebs immer mehr zur selbständigen Mitwirkung bei der Lösung wissenschaftlicher Aufgaben erzogen werden soll, so darf er auch seine Wünsche und Erfahrungen gegenüber dem Unterrichtsbetrieb zur Geltung bringen. Wie der Austausch in den wissenschaftlichen Übungen für Schüler und Lehrer anregend und erziehlich wirkt, so vermag auch der grundsätzliche Austausch über die Methoden des Unterrichts für beide Teile fruchtbringend zu werden. Je weniger der Studierende bloßes Objekt des Unterrichts ist, je mehr er in seiner Mitwirkung eine Förderung seiner eigenen wissenschaftlichen Ausbildung sieht, um so eher werden die Aufgaben der Hochschulen erfüllt werden.

Wichtig bleibt daneben die Reform des studentischen Lebens. Es war im Kriege allgemeine Überzeugung, daß grundlegende Änderungen vor allem bei den farbentragenden und schlagenden Verbindungen kommen müßten. Wenn es in den stürmischen Zeiten des letzten Jahres damit nicht voran gegangen ist, so bedeutet dies hoffentlich nicht einen Verzicht auf wirkliche, neues Leben schaffende Reformen. Die Studentenschaft wird für die Nation genau so viel künftig bedeuten, als sie selber geistig und sittlich leistet — wenn sie nicht an sich selber die höchsten Anforderungen stellt und auf mannigfachen Ballast des Mensur- und Kneipenwesens verzichtet, wird sie sich nicht zu großen Aufgaben erziehen.

---

b) Die Bedeutung der akademischen Seminarien für die Geisteswissenschaften.

Von Wirkl. Geh. Rat Dr. **Wilhelm Wundt** †,
o. Professor der Philosophie an der Universität Leipzig.

Die ältesten akademischen Seminarien sind in Deutschland den Geisteswissenschaften, freilich nur einem sehr beschränkten Umkreis derselben gewidmet gewesen. Die Übungen der klassischen Philologen bildeten in Göttingen schon im 18. Jahrhundert, in Leipzig und anderen Orten vom Anfang des 19. an die ersten Anfänge. Sie verfolgten zuerst nur den Zweck, den Studierenden die auf der Schule gewonnene praktische Übung in den beiden klassischen Sprachen zu bewahren; sie waren also reine Übungsinstitute. Erst als sich vom dritten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts an der Seminargedanke auf die Naturwissenschaften und die Medizin übertrug, gewann er eine andere und wesentlich erhöhte Bedeutung. Die chemischen, physikalischen, physiologischen Laboratorien wurden Anstalten, die neben der praktischen Übung der Studierenden auch ihre Vorbildung für die selbständige Ausführung von Untersuchungen erstrebten. So gewann das zunächst ebenfalls der Übung bestimmte Laboratorium allmählich zugleich den Charakter eines Forschungsinstituts für die älteren Mitglieder. Dabei war teils das Vorbild der klinischen Institute bestimmend, bei denen das praktische Bedürfnis, brauchbare Ärzte heranzubilden, einen ähnlichen Wandel schon seit längerer Zeit hatte eintreten lassen; teils und hauptsächlich aber wirkte hier das unter dem Einfluß der wirtschaftlichen Entwicklung immer dringender werdende Begehren nach wissenschaftlich geschulten Leitern technischer und industrieller Unternehmungen vor allem auf die Entwicklung der chemischen und dann auch der physikalischen Laboratorien im gleichen Sinne zurück.

Demgegenüber haben sich die Seminarien der Geisteswissenschaften, von denen diese ganze Bewegung ausgegangen war, lange Zeit nicht oder nur wenig über ihr primitives Anfangsstadium erhoben. Ihnen standen alle jene Motive nicht zur Seite, denen besonders die chemischen Laboratorien, aber dann nach ihrem Vorbilde auch die anderen naturwissenschaftlichen Institute ihre von der öffentlichen Meinung unterstützte Förderung von seiten der Regierungen verdankten. Während ein einziges Laboratorium dieser Art gegenwärtig den dreifachen Aufwand erfordert, der vor kaum einem Jahrhundert für die Unterhaltung einer ganzen Universität genügte, sahen sich bis vor kurzem und sehen sich zum Teil noch heute die geisteswissenschaftlichen Seminarien auf die Unterkunft in einem Auditorium der Universität und auf eine minimale Summe für die Anlegung einer kleinen Bibliothek angewiesen. Da begann in neuerer Zeit von einer anderen Seite her ein Motiv wirksam zu werden, welches die Leiter solcher Seminarien zu weiteren Forderungen antrieb. Dieses Motiv bestand in der Verfertigung einer Dissertation, mit welcher der die Universität verlassende Kandidat als einem Zeugnis seiner eigenen wissenschaftlichen Leistungsfähigkeit seine Studien abzuschließen pflegt, um mit ihr den Doktorgrad zu erwerben. Indem sich auch in den Geisteswissenschaften das Seminar als die in manchen Fächern unentbehrliche Einrichtung für die Abfassung einer solchen Arbeit erwies, wandelte es sich so von selbst allmählich in ein Institut um, welches Übungs- und Forschungszwecken zugleich dient. Der Erfüllung dieses doppelten Zweckes stehen jedoch noch heute Hindernisse im Wege, die nur zum Teil, und auch das nur an einzelnen Universitäten hinweggeräumt sind. Erstens ist es selbstverständlich, daß ein Institut, das der wissenschaftlichen Arbeit dient, der Räume bedarf, in denen diese ungestört von den Hemmungen einer studentischen Privatwohnung und besonders im Anfang unter dem beratenden Einfluß akademischer Lehrer geleistet werden kann. Zweitens bedarf ein solches Institut notwendig einer größeren Handbibliothek, die zu jeder Zeit unbeeinträchtigt von der Konkurrenz um die Benutzung der allgemeinen Universitätsbibliotheken zur Verfügung steht. An unseren größeren Universitäten und zum Teil auch an den kleineren haben sich nun, diesem fortan wachsenden Bedürfnisse nachgebend, allmählich Seminarien entwickelt, die sich mehr und mehr über fast alle Gebiete der Geisteswissenschaften erstrecken. So schließen sich an die Seminarien für

klassische Philologie archäologische Institute, ferner germanistische, romanistische, anglizistische an. Dazu kommen, abgesehen von den der juristischen und theologischen Fakultät angehörenden, staatswissenschaftliche und nationalökonomische, historische Institute, die meist wieder in verschiedene Abteilungen zerfallen, endlich philosophische und an einigen größeren Universitäten indogermanistische, semitologische, assyriologische, schließlich, zum Teil in das naturwissenschaftliche Gebiet hinüberreichend, psychologische Laboratorien. Hinter der Fülle der Anforderungen, die diese zahlreichen Institute stellen, bleiben aber die Mittel zu einer auch nur annähernden Befriedigung ihrer Bedürfnisse selbst an den meisten der größeren Hochschulen immer noch weit zurück. Nun läßt sich freilich die Frage aufwerfen, ob eine der Pflege der praktischen Arbeiten im Gebiete der Naturwissenschaften auch nur annähernde Gleichstellung hier überhaupt zu erstreben sei. Gewiß würde ja die Wissenschaft keine sonderliche Schädigung erfahren, wenn sich die Anzahl der Dissertationen, die alljährlich unsere philosophischen Fakultäten produzieren, statt fortwährend zu wachsen, erheblich vermindern sollte. Aber dem ist doch entgegenzuhalten, daß dieser Zudrang zur wissenschaftlichen Arbeit genau dem Zudrang zum akademischen Studium parallel geht, und daß sich dieser mit der allgemeinen Entwicklung des öffentlichen Lebens in engem Zusammenhange stehenden Bewegung unmöglich Halt gebieten läßt. Vielmehr macht sich hier ein nationales Bedürfnis nach erweiterter und vertiefter Bildung geltend, dem sich die Universitäten, wenn sie ihren Beruf nicht verfehlen sollen, unmöglich entziehen können. Dazu kommt noch ein anderes Moment, das schließlich als die treibende Macht, die hinter dieser Ausbreitung des seminaristischen Unterrichts steht, mehr noch als jenes Bedürfnis anerkannt werden muß. Es besteht darin, daß eine gründliche Bildung auf irgendeinem wissenschaftlichen Gebiet überhaupt nur durch eigene, soviel als möglich selbständige Arbeit erworben werden kann, daß aber zu dieser Arbeit zunächst eine Anleitung erforderlich ist, wie sie nur in dem Verkehr zwischen Lehrern und Schülern, den die akademischen Seminarien gewähren, stattfindet. Dabei handelt es sich keineswegs darum, daß diese wissenschaftliche Selbsttätigkeit sich auf alle Gebiete erstrecken müsse, in denen der Studierende ein möglichst selbständiges Urteil gewinnen soll. Vielmehr wohnt auch hier der eigenen Arbeit die Kraft inne, daß sie über ihr engeres Gebiet hinaus in die Methode wissenschaftlicher Untersuchung überhaupt einführt und dadurch zur Kritik der Leistungen anderer befähigt. Gerade dies kann aber durch das bloß rezeptive Studium niemals erreicht werden. Man muß eben in der Wissenschaft wie in der Kunst bis zu einem gewissen Grade selbst produzieren können, um die Erzeugnisse fremder Tätigkeit zureichend zu würdigen.

Schließlich ist noch eine Seite der praktischen Seminararbeit hervorzuheben, die, während die vorige der Gesamtheit der Heranzubildenden zugute kommt, der Ausrüstung der Hochschule selbst mit tauglichen Lehrkräften dient. Je größer die Zahl der Studierenden wird, die in den Seminarien die Anleitung zu eigener wissenschaftlicher Arbeit suchen, um so mehr bedarf der Leiter eines solchen Seminars selbstverständlich der Hilfskräfte, der Assistenten, die ihn unterstützen. Indem die Assistenten im allgemeinen aus den älteren Studierenden hervorgehen, aus deren Zahl naturgemäß wieder die am meisten Befähigten zu solchen Stellungen gesucht werden, bilden die letzteren die einzig richtige Vorschule zu künftiger eigener Dozententätigkeit. Sie bieten dabei zugleich dem einzelnen eine Gelegenheit, seine Befähigung zum akademischen Beruf zu erproben, wie sie durch kein anderes Mittel ersetzt werden kann, während doch dabei den Enttäuschungen vorgebeugt wird, die nur zu oft gerade in den Geisteswissenschaften jungen Männern bevorstehen, die sich, ohne in dieser Weise ihre Kräfte geübt zu haben, den Wechselfällen der akademischen Laufbahn anvertrauen.

Unverkennbar bietet die bisherige Entwicklung der geisteswissenschaftlichen Seminarien den augenfälligsten Beweis dafür, daß diese aus den allgemeinen Bedingungen des Universitätsunterrichts hervorgewachsen sind, und daß sie dementsprechend ihrer weiteren Ausbildung in der Zukunft entgegengehen werden. So wurde in Leipzig das erste geisteswissenschaftliche Institut zur Feier des 400jährigen Jubiläums im Jahr 1809 unter der Leitung eines Philologen alten Stils gegründet, der diesen Seminarunterricht noch lediglich als eine Fortsetzung des Gymnasialunterrichts betrieb, obgleich schon bei dieser Feier der jugendliche Gottfried Hermann in einer lateinischen Ode auf die künftigen Aufgaben solcher Universitätsseminarien hinwies. Erst als später,

um das Jahr 1834, Hermann selbst das Direktorium dieses Seminars als Nachfolger jenes ersten philologischen Leiters übernahm, ging dasselbe, indem der Schwerpunkt seiner Leistungen in die Forschungs- und die damit zusammenhängende Dissertationsarbeit verlegt wurde, in eine neue, die charakteristische Form des Universitätsseminars über, die sich eben in dieser Eigenschaft von dem Gymnasialunterricht scheidet. Ein weiteres wichtigeres Stadium ist bei ihm dann ein getreten, als die Universität unter der Regierung des Königs Johann von Sachsen ihre große Erweiterung erfuhr, durch die sie auf kurze Zeit unmittelbar nach dem Jahr 1866 zur größten Universität des Deutschen Reiches wurde. Indem das Wachstum der Universität im Lehrkörper auf eine Vermehrung namentlich auch der geisteswissenschaftlichen Fächer hinwirkte, ergab sich hieraus mit innerer Notwendigkeit eine Teilung der wissenschaftlichen, ganz besonders der geisteswissenschaftlichen Seminarien. Zu den klassisch-philologischen traten nacheinander die germanistischen, die französischen, englischen. Aus der theologischen Fakultät zweigten sich die semitologischen zum Teil ab, indem sich bei diesen zu den hebräischen besonders die arabischen und dann die weiteren orientalischen Seminarien hinzugesellten. Wie diese Vermehrung erst in neuerer Zeit erfolgt ist, so hat sie offenbar ihr Ende noch nicht erreicht, wie der Hinzutritt des Russischen, Chinesischen, Japanischen u. a. erweist. Ein letzter Schritt ist endlich dadurch geschehen, daß sich die Seminarien fast durchgehends in Institute verwandelt haben, d. h. in Seminarien, deren jedes über selbständige Räume und eine selbständige Bibliothek verfügt. Wo irgend an den deutschen Universitäten der Ruf nach Reformen und weiteren Fortschritten laut wird, da steht aber auch in diesem Punkte der Seminarentwicklung die Vermehrung der Mittel praktischer Ausbildung, und diese besteht eben wesentlich in der Seminarausbildung, in erster Linie. Sie hat allmählich auf die Gesamtheit der Geisteswissenschaften, wie Geschichte, Volkswirtschaft, Jurisprudenz, Philosophie, übergegriffen und bezeichnet auf diese Weise die allgemeine Tendenz zur praktischen Anwendung, die unserer Zeit eigen ist.

---

30. Abschnitt.

Reform des Rechtsunterrichts. — Vorbildung des Juristenstandes.

Von Exzellenz Wirklichem Geh. Rat D. Dr. **Adolf Wach,**

o. Professor der Rechte an der Universität Leipzig.

Literaturübersicht:

Die Vorbildung des Berufsjuristen — denn nur um diesen handelt es sich — wird vielseitig erörtert. Der sachkundige Beobachter konnte schon seit langem über ihre Unzulänglichkeit nicht im unklaren sein. Heute herrscht darüber nahezu Einigkeit. Um so verschiedener sind die Meinungen über die Mängel und die Mittel der Abhilfe. Da nun jeder Jurist hier über Erfahrungen verfügt und sich wohl auch Verbesserungsgedanken zutraut, so findet das aktuelle Thema viele willige Federn und Zungen. Theoretiker und Praktiker wetteiferten bereits vor dem Kriegsausbruch in der Tagespresse, in der Broschürenliteratur, in Fachzeitschriften, auf Vereinsversammlungen mit Kritik und Vorschlägen; neuerdings treten die Studierenden und die Rechtsfakultäten mit in Aktion[1]). Das Material ist kaum übersehbar. Zur Orientierung diene die Zusammenstellung von Gerland in seiner „Reform des juristischen Studiums“, Bonn 1911, S. 20f., und in Reidnitz' Juristenbildung, Mainz 1911, S. IX—XXXI[2]). Aber alles Schreiben, Diskutieren und Experimentieren muß ergebnislos bleiben, wenn es nicht gelingt, Klarheit zu gewinnen über unsere Ziele und über die wahren Gründe unserer Beschwerden.

[1]) Besondere Beachtung verdient das Gutachten Boyens für den XX. Deutschen Anwaltstag in Jurist. Wochenschrift 1911, Nr. 15. Vgl. auch Delmonte, Die Reform des Rechtsunterrichts, Hamburg 1919. Über den geschichtlichen Rechtsunterricht und das römische Recht als Lehrgegenstand vgl. Heymann in der Festgabe für Liebmann 1920, S. 297f., Zitelmann, DJZ. 1920, S. 22f., Lenel, das. S. 252f.

[2]) Vgl. die Beschlüsse der Hallenser Konferenz der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultäten vom 11. und 12. April 1920 in DJZ. 1920, S. 441f. und den Bericht der Berliner juristischen Fakultät das. S. 473f.

I. Das Ziel.

Das deutsche Volk nährt sich nicht gern von Phrasen; wohl aber unterliegt es bei seinem, Gott sei Dank, noch immer lebendigen idealistischen Zug der Gefahr des Schlagworts, das eine Idee, ein schönes Ziel bezeichnet und mit dem man Panier aufwirft. Und heutzutage, in dem großen Sprechsaal der Öffentlichkeit, bei dem Wirrsal der Meinungen, Interessen und Wünsche ist es schwieriger denn je, sich den Kopf freizuhalten von der Wirkung des laut hinausgerufenen halbwahren Schlagworts. Die Politik ist dafür der eigentliche Tummelplatz. Daran hat alles Anteil, was die Organisation der Rechtspflege berührt. „Klassenjustiz", „Weltfremdheit" der Juristen, „Wirklichkeitsjuristen", „Freirecht": ebensoviel Unwahrheiten oder doch Halbwahrheiten, wie Worte, wenn sie Mängel unserer Zustände und Reformziele ausdrücken sollen. Der deutsche Juristenstand stand bisher an Geistesbildung, juristischer Schulung, Leistung und Pflichttreue hinter keinem der Welt zurück. Das gilt ebensosehr vom Richter- wie vom Anwaltsstande, von den Männern der Verwaltung, den Theoretikern und Praktikern. Vergegenwärtigt man sich den Umschwung der deutschen staatlichen, rechtlichen, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse in den letzten fünfzig Jahren, die umfassende Neubildung unserer Rechtsordnung, die Gesetzesarbeit in Reich und Gliedstaaten, die doch zum großen Teil Juristenarbeit ist, die erstaunliche Schnelligkeit der Bewältigung dieses ungeheuren Materials in Literatur und Praxis, die, bei aller berechtigten Bemängelung, unbestreitbare Gesundheit unseres Rechtslebens, so wird man gerechterweise dem deutschen Juristenstand rückhaltlose Anerkennung zollen müssen. Und das hat er geleistet mit der Ausbildung nach traditioneller Schablone. Aber die Kritik derselben kann um deswillen nicht schweigen, ebensowenig wie die Erträglichkeit eines Zustandes uns von seiner Verbesserung abhalten wird.

Man darf die Unvollkommenheit unseres Bildungswesens nicht im Stoff suchen. Das Arbeitsfeld des Juristen ist die Welt. Er soll das „nihil humani mihi alienum" von sich sagen. Denn das Recht ergreift alle Lebensverhältnisse. Aber Allwissenheit ist nicht von dieser Welt; wer sie erstrebt, ist ein Narr oder bleibt ein Dilettant. So wenig vom Arzt, Chemiker, Elektrotechniker oder Bankbeamten juristische Bildung erwartet wird, darf man vom Juristen die Kenntnisse jener Berufskreise fordern. Wir lehnen den „Wirklichkeitsjuristen" ab, der sich überall Fachkenntnis zuschreibt. Hier hilft der „Sachverständige", wenn auch der Jurist, mag er richten, regieren, fremdes Recht als Anwalt wahren, immer bemüht sein soll, mit offenem Auge durchs Leben zu gehen, überall das Leben erfassend. So können „Wirklichkeitsstudien" im wirtschaftlichen, gewerblichen, technischen, künstlerischen Leben nicht in den Bereich der juristischen Ausbildung einbezogen werden. Diese hat ein doppeltes Ziel, von dem wir uns nichts abmarkten lassen: das verständnisvolle Aneignen des Rechts und die Charakterbildung, die Bildung der Persönlichkeit, der das Recht Lebensluft, Rechtsbeugung Verbrechen, das Rechtsgebot der oberste irdische Wille ist. Der Rechtsstoff ist das geltende Recht in durch den Lehr- und Lernzweck bestimmter Begrenzung. Über diesen Punkt wird unten zu sprechen sein. Hier muß betont werden, daß verständnisvolles Aneignen nicht ein nur gedächtnismäßiges bedeutet, denn Kennen ist vom Verstehen des Gesetzes weit entfernt; und das Aneignen, Sich-zu-eigen-machen vollzieht sich nicht nur durch den Intellekt, das lediglich logische Operieren mit dem Gesetz; denn Richten ist nicht „Rechnen mit Begriffen", das Gesetz kein Turngerüst des Verstandes. Das Recht ist Lebensgebot, sein Inhalt das Gute, soweit es sich zur allgemeinen Norm eignet, seine Anwendung die Emanation dieses Willens, der Gerechtigkeit, die im Gesetz lebt. Daher nennen die Römer die Jurisprudenz die ars boni et aequi, ein Können, das seine letzte Wurzel im rechtlichen Empfinden und Wollen hat. Solche verständnisvolle Aneignung des Rechts, die zu seiner heilsamen Anwendung und seiner Fortentwicklung befähigt, macht den Juristen. Sie bleibt sein Lebensziel und der für die Aus- und Vorbildung maßgebende Gedanke — alles andere führt zur Verbildung oder Verkümmerung. Damit ist unser juristisches Ausbildungssystem zur Frage gestellt.

II. Der Zustand.

Die Jurisprudenz ist für uns keine freie Kunst. Sie wird auf staatlichen Lehranstalten wissenschaftlich gepflegt und gelehrt, bei den staatlichen Behörden im Vorbereitungsdienst erlernt, und auch dann, wenn sie, wie in der Anwaltstätigkeit, nicht Amtsinhalt ist, durch öffentliche Prüfungen kontrolliert. Aus solcher offizieller Schulung und Kontrolle gehen unsere Richter, Staatsanwälte, Rechtsanwälte, Regierungsbeamte hervor. Durch eine Schlußprüfung wird die Qualifikation zu diesen Berufen erwiesen, m. a. W. festgestellt, daß der Novize des Rechts das Maß juristischer Ausbildung erreicht hat, welches ihn zu selbständiger Ausübung solcher Funktionen befähigt. — Davon ist auszugehen und dabei hat's zu bleiben.

Nun zerfällt die Rechtsschulung in den Universitätsunterricht und den Vorbereitungsdienst. Nach Reichsgerichtsverfassungsgesetz § 2 hat der ersten juristischen Prüfung ein mindestens dreijähriges Studium der Rechtswissenschaft vorauszugehen, von dem mindestens drei Semester auf einer deutschen Universität verbracht werden müssen. Der Landesgesetzgebung steht es frei, die dreijährige Studienzeit zu verlängern. Der dreijährige Vorbereitungsdienst findet bei den Gerichten und Rechtsanwälten statt und kann kraft Reichsrecht zum Teil bei der Staatsanwaltschaft verwendet werden, wie nach Landesrecht die Dienstzeit verlängert und zum Teil, aber nicht über ein Jahr hinaus, in der Verwaltung verbracht werden darf.

Hiernach ist theoretische und praktische Schulung grundsätzlich, zeitlich und organisatorisch unüberbrückbar geschieden. Die sog. praktischen Übungen auf der Universität und etwaige lehrhafte Kurse im Gerichtsdienst bilden bisher die einzigen ausgleichenden und annähernden Mittel.

1. Der Universitätsunterricht leistet, was er nach diesem System mit den vorhandenen Personen und Lehrmitteln zu leisten vermag. Er bewegt sich vorwiegend in einseitigen Vorträgen, die die Studierenden „hören"; nur in den mit Arbeiten derselben verbundenen Kollegien exegetischer oder praktischer Natur haben sie Gelegenheit sich zu betätigen, während ein Gedankenaustausch auch wohl in sog. Konservatorien (Repetitorien) stattfindet. Das akademische Lehrziel ist das Erfassen des gesamten Rechtsstoffs in seinen Grundgedanken, inneren Zusammenhängen und seinem organischen Ausbau. Das kann nur erreicht werden durch systematisch dogmatische Darstellung, die das Einzelne zum Ganzen fügt und aus den Grundgedanken entwickelt. Man wird ohne Übertreibung sagen können, daß die Vorträge, wie sie an den deutschen Universitäten gehalten werden, geeignet sind, in die Rechtswissenschaft einzuführen und die Kenntnis und Erkenntnis des Stoffs zu vermitteln. Wenn aber dieser Erfolg — nach Vieler Klage — nicht erreicht wird, so sind die Gründe keineswegs nur persönlicher Natur: Ungeschick der Dozenten, Unfähigkeit oder Unfleiß der Studenten. Mag sein, daß die jungen Juristen sich vor anderen Kommilitonen durch schlechten Kollegienbesuch auf vielen Universitäten auszeichnen. Aber man soll nicht übertreiben. Würde man der natürlichen Folge des Unfleißes: der Unwissenheit das gebührende Zeugnis im Examen zuteil werden lassen, so würde man über dieses Übel nicht zu klagen haben; denn diejenigen sog. Zuhörer, die sich lediglich als Amateurs auf der Universität aufhalten, scheiden ohnedies aus. Keinesfalls darf man — wie unten noch näher beleuchtet wird — das unschätzbare Gut der akademischen Freiheit einem schulmäßigen Betrieb um des Unfleißes willen opfern. Nein: der Unfleiß, über den man klagt, wurzelt in der Sache und hindert daher auch das „Bestanden" nicht, wenn sein Ergebnis: die Unbildung verdeckt wird durch eingepaukten Gedächtniskram. Die theoretischen, systematisch-dogmatischen Vorträge versagen den gewünschten Erfolg vor allem aus doppelten Grund: sie halten oft die durch den Bildungszweck gebotene Grenze nicht ein, — und sie ermangeln in ihrer Einseitigkeit und Anschauungslosigkeit der pädagogischen Kraft.

Die Universität ist Forschungs- und Lehranstalt. Dieser Verbindung und Verwendung der besten wissenschaftlichen Kräfte für den Rechtsunterricht verdanken wir das hohe, geistige Niveau unseres Juristenstandes. Die Resultate der wissenschaftlichen Arbeit kommen unmittelbar den Studierenden zugute. Mancher Gelehrte findet in seinen akademischen Vorträgen die Hauptform seiner wissenschaftlichen Äußerung. So wird, bei aller Beachtung des Lehrzwecks, die wissenschaftliche Bewältigung des Stoffs die selbständige Aufgabe des Dozenten. Hieraus ergibt sich im Zusammenhang mit dem Lehrplan eine Zumutung an die Aufnahme- und Verarbeitungsfähigkeit

des auf sich selbst gestellten Studierenden, der der Durchschnitt nicht gewachsen ist. Der Lehrplan umspannt das ganze Rechtsgebiet. Wir können völlig davon absehen, ob eine Vorlesung „obligatorisch" ist oder nicht und wie man jenen Plan anlegt, — für den Studierenden ist entscheidend, ob die Disziplin examiniert wird. Der Examensgegenstand ist Lerngegenstand, und Examensgegenstand ist und muß bleiben — bis auf Nebensächliches — grundsätzlich das ganze Rechtsgebiet. Das bedeutet einen unermeßlichen Stoff. Allerdings wird man ihn dem Studierenden nur ansinnen, soweit er ihm vorgetragen wird. Aber er wird ihm vorgetragen in wissenschaftlicher Konzentration und Vertiefung — und so will er aufgenommen sein: begrifflich in Wesen und Zweck erfaßt, verstanden werden. Was will das sagen! Früher, vor der stupenden Gesetzesentwicklung des Reiches und im Reich, sagte man: „bonus institutionista bonus pandektista, bonus pandektista bonus jurista". Das gemeine Zivilrecht und zwar das römische Recht, das war das A und das O. Darauf kam es an; das wurde geprüft; daneben noch ein wenig Handels- und Wechselrecht, Strafrecht, vielleicht Prozeß; alles andere gehörte in die Rumpelkammer. Und wie ist es jetzt? Überall Gesetzesrecht, womöglich Kodifikation und das Streben, die Gesetze zu bewältigen. An Stelle der Pandektendogmatik der enorme Stoff des überaus schwierigen BGB. mit seinen Nebengesetzen. Es genüge, das heutige Grundbuchrecht dem gemeinrechtlichen Hypothekenrecht, die heutige der gemeinrechtlichen Immobiliarzwangsvollstreckung — von welcher letzterer in Vorlesungen überhaupt kaum die Rede war — oder das gemeinrechtliche Straf- und Prozeßrecht dem heutigen gegenüberzustellen, um den Wandel zu erkennen. Dazu Staatsrecht, Verwaltungsrecht, Kirchenrecht, Völkerrecht, volkswirtschaftliche Disziplinen u. a. m. Überall wird eine in allen Grundgedanken lückenlose, die Zusammenhänge, die Struktur der Rechtsinstitutionen klarlegende Darstellung erstrebt und überall eine „verständnisvolle Aneignung" gefordert. Und wenn auch der nicht geradezu törichte Examinator nicht Paragraphen reiten, nicht Details fordern, sondern sich auf die Elemente beschränken wird, — so stellt ja das gerade: das Prüfen auf die Grundbegriffe, auf das Verständnis der Rechtsinstitution die schwersten Anforderungen.

Und der Studierende, der Rechtskandidat, dem das alles, was man ihm vorträgt, fremd war? Dem ein den inneren Menschen nicht ergreifender, spröder Stoff in Abstraktionen geboten wird? Man klagt über „Unfleiß", m. a. W. darüber, daß es am Kollegienbesuch mangelt. Aber so war's von altersher und die Präsenz verbürgt nicht einmal das „Hören", und das „Hören" ist ganz wertlos ohne Verstehen und Verarbeiten. Bildet für dieses ein vielleicht schlecht nachgeschriebenes Heft die Grundlage, so ist's schon um deswillen damit nichts. Aber überhaupt: das Verarbeiten, das verständnisvolle In-sich-aufnehmen lediglich auf Grund der Vorlesung ist für viele kaum möglich. Wer klärt Mißverständnisse? Wer löst Zweifel? Wer belebt die doch nur den Extrakt des Vortrags darstellende Niederschrift, nachdem das Gehörte längst entschwunden ist? Und wer kann es festhalten, wenn er mehrere Stunden täglich Vorlesungen verschiedenen, fremdartigen und schwierigen Inhalts gefolgt ist? Wie soll der Kandidat scheiden zwischen dem Wissensnotwendigen, Wesentlichen und dem Wissenswerten? Es bedarf keiner weiteren Ausführung, um begreiflich zu finden, daß das Hören und die selbständige Arbeit vieler erlahmt und sie sich zum Repetitor retten. Der drillt auf das Examen. Hier wird die Frage und Antwort nach bestimmtem Rezept auf die Examinatoren eingepaukt. Hier entsteht ein ad hoc brauchbares Wissen. Freilich vielfach nur Gedächtniskram, bald vergessen, wertlos für das spätere Leben. Aber es erfüllt seinen unmittelbaren Zweck, — denn die Examinatoren müssen sich wohl oder übel damit begnügen. Der Kandidat hat doch etwas gewußt.

In dieses trübe Bild fällt ein erquickendes Licht durch die Erfolge der praktischen Übungen. Ich spreche aus Erfahrung; denn ich habe jedes Semester an die fünfzig Jahre Praktika gehalten und verdanke Brieglebs Praktikum das erste Verständnis für den Prozeß. Ich arbeitete seit dem 1. X. 1879 bis zum 1. IV. 1920 als Richter am Leipziger Landgericht und bin daher in der Lage, das Verhältnis solcher Übungen zur Praxis abzuschätzen. Sie sind keine Antizipation der Praxis. In ihnen arbeiten Dozent und Student zusammen, findet freier Gedankenaustausch statt, lernt der Hörer zuerst methodisch die Anwendung des Rechts auf den gegebenen Fall, belebt sich ihm der Begriff, gelangt er durch Arbeit zur selbständigen Aneignung dessen, dem er bisher nur rezeptiv gegenüberstand. Der Erfolg wird sich steigern mit der eigenen juristischen und der Lehrbegabung

des Dozenten; er wird gefährdet durch ungeschickte Auswahl der Fälle, Tüftelei, dogmatische Feinschmeckerei, wo doch das tägliche Brot nottut. Aber so wertvoll, ja unschätzbar die Praktika sind, sie verbürgen die notwendige, universelle Durchbildung nicht.

Das Resultat ist: der Universitätsunterricht ermangelt vielfach der edukatorischen Kraft; er bietet, wenn man Vorlesungs- und Lernstoff identifiziert, zu viel — und er bietet zu wenig an Hilfskräften zur wirklich wissenschaftlichen, verständnisvollen Aneignung. Der Examensdruck, der ja besteht, vermag daran nichts zu ändern. Selbstverständlich auch nicht die Einschaltung eines Examens (Zwischenexamens) in die Studienzeit, das viele empfehlen, das man in Bayern und Österreich kennt und auf das in anderem Gedankengang zurückzukommen ist. Ob eine Verbindung der Studien mit der Praxis in irgendeiner Form helfen kann, durch die dem Studierenden Anschauung gegeben, der Stoff lebendig gemacht, sein „Wirklichkeitshunger" gestillt würde? Auch darüber später.

2. Der Vorbereitungsdienst bringt heute die praktische Schulung. Wie er im einzelnen, in Ausführung der erwähnten reichsgesetzlichen Vorschriften landesrechtlich geordnet ist, kann beiseite bleiben. Seine allgemeinen Charakteristika sind, daß er durch alle Stationen des Justizdienstes in freiwilliger und streitiger Gerichtsbarkeit, im Zivil- und Strafprozeß, beim Amtsgericht und den Landes-Kollegialgerichten, wie der Staatsanwaltschaft hindurchführt, daß er zum Teil Dienst beim Anwalt ist, und daß er, auch wenn die Justizverwaltung das Aufsteigen vom Einfacheren zum Komplizierteren zum Leitmotiv nimmt, im großen und ganzen von den Personen abhängt, in deren Hände der Referendar kommt, daß von einer methodisch geordneten praktischen Ausbildung eigentlich nicht gesprochen werden kann. Und dieser Vorbereitungdienst dauert 4 Jahre oder etwas kürzer, füllt also eine für die Entwicklung der Persönlichkeit entscheidende Zeit. Und was ist das Ergebnis? Ein grobes Mißverhältnis von Zeitaufwand und Erfolg. Selbst da, wo die Referendare nicht übermäßig mit Protokollieren oder anderen unersprießlichen Geschäften befaßt werden, wie insbesondere in Sachen der freiwilligen Gerichtsbarkeit, ist jenes Mißverhältnis festzustellen. Erheblich fördernd ist die zeitweilige Wahrnehmung richterlicher Geschäfte oder die Vertretung des Anwalts, also ein selbständiges Handeln. Durch die Einrichtung von gemeinschaftlichen Kursen unter Leitung eines Richters wird auf eine methodische Schulung — in bisher leider unzureichender Weise — in einzelnen Staaten hingearbeitet.

III. Bisherige Verbesserungsvorschläge.

Sie befassen sich teils nur mit dem Universitätsunterricht, teils mit dem Vorbereitungsdienst, teils mit beiden. Ihre Zahl ist Legion. Nur die wichtigsten können erwähnt werden.

Die Verlängerung des Universitätsstudiums auf vier Jahre hat nur äußerlichen Wert, wenn auch anerkannt werden muß, daß der Fülle des Stoffes und der Steigerung der Aufgaben durch die oft übertrieben zahlreichen Praktika das Triennium nicht mehr entspricht. Aber wenn das Examenssemester nicht mitzählt, mögen sieben Semester genügen. Bei angemessener Prüfung ergibt sich solche, tatsächlich vor dem Kriege geübte Ausdehnung der Studienzeit von selbst[3]).

Die Zwischenprüfung ist, von einem unten zu besprechenden Vorschlag (Zitelmann, Die Vorbildung der Juristen, Leipzig 1909) abgesehen, gedacht als der Abschluß der propädeutischen Studien, als welche man vorzüglich die historischen ansieht, etwa unter Hinzunahme des deutschen Privatrechts. Der Wert ist höchst problematisch. Man will den Fleiß steigern. Aber selbst wenn es gelingen sollte, ist der Preis zu hoch. Die Schulung soll eine einheitliche sein; für sie gibt es keine nur vorbereitenden Disziplinen. Die lehrhaft brauchbare historische Darstellung muß in dem Werdegang des geltenden Rechts, nicht im antiquarischen oder vergleichenden Element gipfeln. Daher ist es fraglich, ob nicht eine historische Vorlesung der dogmatischen mit größerem Nutzen folgt, als vorausgeht. Keinesfalls darf das Historische mit dem Zwischenexamen abgetan werden. Dazu kommt das ständige, leidige Examinieren. Entscheidend aber ist, falls man nicht das Prüfungswesen zur Reichssache machen will, die politisch partikularisierende Wirkung solchen

[3]) Die Notprüfungen und vereinfachten Prüfungen, die kurzen, gedrängten Zwischensemester für Kriegsteilnehmer sind, wie wir annehmen dürfen, vorüber.

Zwischenexamens. Es zerstört die Freizügigkeit der Studierenden, bindet sie an ihre Landesuniversität. Veränderungen des Inhalts und der Organisation der Prüfungen überhaupt[4]) bleiben außer Frage. Die in den einzelnen Bundesstaaten bestehenden Differenzen sollen unter Austausch der Erfahrungen durch Verständigung der Regierungen ausgeglichen werden.

Die wichtigsten Reformpläne bezielen ein Ineinandergreifen von theoretischem und praktischem Unterricht, von Studium und Vorbereitungsdienst. Sie sind in neuester Zeit besonders laut geworden: ein Rückgriff auf frühere Anregungen (u. a. Dernburg). Man befürwortet, den praktischen Dienst dem Studium teilweise vorauszuschicken, oder beides nebeneinander hergehen, oder das Studium durch die Praxis unterbrechen zu lassen. Die Gründe sind immer dieselben; man will den Mangel der Anschauung beheben, den „Wirklichkeitshunger" der Studierenden befriedigen, sie ins Rechtsleben in foro einführen und durch alles das ihr Interesse an der Sache, ihre Empfänglichkeit und ihr Verständnis für die theoretischen Vorträge steigern. Das soll nach den einen dadurch geschehen, daß die Praxis unmittelbar nach Beendigung der Schulzeit beginnt und so den Zweck jener Einführung und des elementaren Unterrichts erfüllt[5]). Wie lange diese „Vorpraxis" auszudehnen und ob zu ihr ein Dozent heranzuziehen, das sind untergeordnete Fragen. — Außer ihr oder auch an ihrer statt wird eine praktische Ferienbeschäftigung der Studierenden (Nebenpraxis), der Besuch von Gerichtssitzungen unter sachkundiger Leitung und ähnliches mehr empfohlen. Eine das Studium unterbrechende Zwischenpraxis, an die sich — darüber differieren die Meinungen — nach vollendetem Universitätsunterricht die Schlußpraxis anreiht, scheint neuerdings manchen die Lösung des Problems. Zitelmann denkt sich das so: zuerst eine dreisemestrige dogmatisch-historische Einführung in die Rechtswissenschaft und zwar im 1. Semester in das Staats-, Verwaltungs-, Kirchen- und Völkerrecht, im 2. in das bürgerliche Recht, im 3. in das Strafrecht, in die Prozesse; darauf nach bestandenem Examen eine zweijährige Praxis, die nur subaltern sein könnte, allein ausreichen soll, um Anschauung zu schaffen und den Wissensdurst zu steigern; nun ohne weiteres Rückkehr für den Studienreifen und Studiengeneigten an die Universität zu vertieftem fünfsemestrigen Unterricht in all die bisher nur obiter getriebenen Disziplinen; endlich eine einjährige Praxis mit dem Abschluß des Assessorexamens und zwar jetzt schon unter Trennung der Justiz- und Regierungskandidaten. Man hat sich zu diesem Plan von praktischer und theoretischer Seite ablehnend gestellt. Und es läßt sich nicht verkennen, daß trotz manches Anmutenden die Bedenken überwiegen: vom Standpunkt des Praktikers der Einwand der Unbrauchbarkeit dieser nur dreisemestrig vorgeschulten Referendare — und man kann hinzufügen der folgeweisen Unfruchtbarkeit des zweijährigen Zwischendienstes — vom Standpunkt des Universitätslehrers die berechtigte Scheu vor dem „vertieften" Wiederholen des schon einführungsweise Vorgetragenen und die Befürchtung, daß jetzt zwar nicht die ersten Semester, wohl aber die spätern würden verbummelt werden, zumal dieses Studium ohne Examen schließt und man sich auf die Assessorprüfung später vorbereiten wird. — Nicht minder unbrauchbar sind die Vorschläge der Vor-und Nebenpraxis. Wie kann man die elementare begriffsmäßige Schulung auf die Praxis abschieben wollen, während sie dazu schlechthin ungeeignet ist und der Unterricht in den Grundbegriffen die wichtigste und schwierigste Aufgabe des Dozenten bildet. Was aber die „Nebenpraxis" leisten soll, läßt sich ausreichend im akademischen Unterricht erreichen.

IV. Die Reform.

Der akademische Unterricht vermag nicht in die Praxis einzuführen und der praktische nicht die wissenschaftliche Beherrschung des Stoffes zu vermitteln. Daher kann nicht der eine

[4]) Dahin gehört auch die Frage der Zerlegung der ersten Prüfung in zwei Stadien. Man beherzige: Prüfen ist eine Kunst. Es erfordert Sachkenntnis, Menschenkenntnis, Wohlwollen, Gerechtigkeit. Geeignet ist nur, wer des Gegenstandes ganz mächtig ist, weiß, was gelehrt wird, dem Gedankengange des Prüflings zu folgen vermag, erkennen kann. was dieser weiß, nicht was dieser nicht weiß. Daher ist der Rechtslehrer, nicht der Praktiker berufen. Der aber soll nicht sein Steckenpferd reiten und nicht sein Urteil einseitig von seinem Fachstandpunkt aus fällen. Prüfung und Urteil muß kollegialisch sein; denn es gilt die Gesamtbeurteilung der Persönlichkeit, ihrer allgemeinen rechts- und staatswissenschaftlichen Durchbildung und Urteilsfähigkeit.

[5]) Jetzt besonders Krückmann, Vorpraxis, akademische Rechtsprechung und anderes. Tübingen 1910. Dagegen Gerland a. a. O. S. 107f.

den andern ersetzen — bei keinerlei Wandelung und Erweiterung. Es wird also auch fernerhin der eine wie der andere unentbehrlich sein. Auch wird das Universitätsstudium der praktischen Schulung vorausgehen müssen. Denn das Recht kann man nicht tasten, nicht sehen; das Recht ist Geistesschöpfung und ein Gedankending. Daher kann man inmitten der Rechtsordnung ein langes Leben leben ohne Rechtsverständnis und bleibt ohne Kenntnis der Rechtssätze und Begriffe die Anschauung ohne Frucht und die reine Anwendung in der Praxis auf das äußerliche Handwerk beschränkt. Und wiederum ist der Rechtsstoff Leben und der Rechtszweck Lebensgestaltung; daher ist ohne Lebenskenntnis kein Rechtsverständnis. Allein der Studierende steht im Leben und kann durch Vorstellungskraft und mancherlei Hilfsmittel (s. unten Nr. 1) Anschauung gewinnen. — Aber Universitätsunterricht, wie Vorbereitungsdienst bedürfen der Reform.

1. Der akademische Unterricht muß in höherem Grade wie bisher zur Arbeit anleiten und zur verständnisvollen Aneignung des Gehörten fördern. Praktika und Exegetika reichen nicht aus. Das, was in schädlicher Weise der Repetitor und Einpauker leistet, muß fördersamst planmäßig die Universität leisten. Dazu bietet sich das Institut der Assistenten und Privatdozenten, die in Zusammenarbeit mit dem Fachlehrer konversatorisch und repetitorisch den Studierenden bei der Bewältigung des Stoffes an die Hand gehen. Diese ergänzenden Repetitorien sind mit der Fachvorlesung pflichtmäßig zu hören. — Die dogmatischen Vorlesungen müssen durch Ausschaltung gewisser für den Kathedervortrag nicht geeigneter Teile und Einzelheiten entlastet werden, unter Überweisung derselben in die konversatorisch zu leitende und kontrollierende Selbstarbeit. — Ferner muß dem theoretischen Unterricht ein Anschauungsapparat zur Unterstützung dienen, der aus reponiertem Aktenmaterial und dergleichen leicht zu beschaffen ist. Auch können Führungen durch die Gerichte nachhelfen.

Eine derartige organisatorische planmäßige Reform würde den weiteren Vorteil einer Schule für die Lehrkräfte der Universität bieten. Zur Zeit ist die Habilitation oft ein gewagtes Unternehmen. Auf eine gelehrte — mitunter auch wenig gelehrte Arbeit erfolgt nach gutem, ja vielleicht dürftigem Kolloquium und ebenso dürftiger Probevorlesung die Habilitation. Ob der so zur Lehrtätigkeit Zugelassene für sie die Befähigung besitzt, weiß weder er, noch weiß es die Fakultät. Aber nun ist er Dozent, schreibt Bücher, wird in eines Besseren Ermangelung berufen oder kraft Ersitzung Professor, vielleicht auch bleibt er sein Lebtag Privatdozent, den Gott im Zorn dazu gemacht hat[6]). — Die vorgeschlagene Reform schafft aber nicht nur eine Bildungsstätte für den Dozenten, sondern erleichtert auch wirtschaftlich seine Existenz, denn es ist selbstverständlich, daß derartig planmäßig beschäftigte Assistenten und Dozenten nicht ohne Gehalt arbeiten.

Man wende nicht ein, daß es an geeigneten Personen fehlen werde. Unter den jüngeren Praktikern wird es an brauchbaren Hilfskräften nie fehlen, — und der ordentliche Professor wird sich leichtlich geeignete Schüler heranziehen. — Finanzielle Bedenken haben bei der Wichtigkeit der Sache keine Berechtigung.

2. Der Vorbereitungsdienst ist aus einem ganz äußerlich geordneten, in seinem Erfolg auf den Zufall abgestellten in eine methodische Schulung umzuwandeln. Es hängt zur Zeit vom Zufall ab, ob der Referendar das Glück hat, einen geeigneten Lehrmeister an seinem Richter oder Staatsanwalt zu finden, ob die Beschäftigung, die ihm wird, hinlänglich instruktiv ist. Das muß anders werden. Man mag mit einer knapp bemessenen Station beim Amtsgericht beginnen, die in den verschiedenen Gebieten der streitigen und freiwilligen Gerichtsbarkeit orientiert. Dann muß eine methodische praktische Unterweisung folgen — und das kann nur geschehen beim Landgericht, bei dem die Referendare in größerer Zahl zu Ausbildungskursen zu vereinigen sind, die von hierzu berufenen und dafür zu remunerierenden Instruktoren: Richtern, Staatsanwälten, Anwälten zivil- und strafprozessualisch, sowie im Gebiet der freiwilligen Gerichtsbarkeit anzuleiten sind. Dann mag die Zeit der praktischen „Betätigung folgen", deren Hauptgewicht in die Judikatur, die staatsanwaltliche und anwaltliche Tätigkeit zu legen ist. Das Bestreben, den Referendar überall sattelfest zu machen, z. B. auch in Nachlaß- und Vormundschaftssachen, in Grundbuch-

[6]) Daß der Dozent sich praktisch schule, womöglich neben seiner Lehrtätigkeit richterlich arbeite, ist eine Forderung, die nicht energisch genug betont werden kann.

sachen, in Konkurssachen, in der Berufungsinstanz gleichermaßen wie in der ersten ist zwecklos. Man hat zu bedenken, daß wir nicht aufhören zu lernen, daß der junge Richter nicht alsbald in höherer Instanz funktionieren wird und daß, wer in erster Instanz tüchtig ist, es auch in der höheren sein wird. Wesentlich ist, wo die stärksten für die Novizen des Rechts förderlichsten Bildungselemente liegen. Gänzlich gebrochen muß werden mit der handwerksmäßigen Beschäftigung, besonders mit dem durch fiskalische Gesichtspunkte bestimmten Ersatz der Schreibkraft durch den Referendar. Man muß einsehen, daß die praktische Schulung Aufwendungen des Staates erheischt, wie die akademische, und daß Arbeit unter eigener Verantwortlichkeit die intensivste Bildungskraft besitzt.

---

31. Abschnitt.

Heilkunde als Unterrichtsfach.

Von Geh. San.-Rat Prof. Dr. **J. Schwalbe**, Berlin.

Literatur:

J. Schwalbe (Berlin), Zur Neuordnung des medizinischen Studiums. Leipzig 1918 (hier die wesentliche Literatur). — R. Stigler (Wien), Entwurf eines neuen medizinischen Lehrplans. Wien 1918. — J. Tandler (Wien), Medizinische Ausbildung. Wien 1918. — B. Fischer (Frankfurt a. M.), Zur Neuordnung des medizinischen Studiums und Prüfungswesens. München 1919. —W. Hellpach (Karlsruhe), Die Neugestaltung des medizinischen Unterrichts. Berlin-Wien 1919. — J. Schwalbe (Berlin), Die Neuordnung des medizinischen Unterrichts. Deutsche medizinische Wochenschrift 1919, Nr. 42—45. — O. Lubarsch (Berlin), Zur Neuordnung des ärztlichen Unterrichts und Prüfungswesens. Berliner klinische Wochenschrift 1919, Nr. 41—44. — Zahlreiche Einzelaufsätze in den medizinischen Wochenschriften (insbesondere Deutsche medizinische Wochenschrift und Münchener medizinische Wochenschrift) und anderen Zeitschriften.

Wie die Heilkunde selbst, so ist auch der medizinische Unterricht wissenschaftlich-empirisch.

Die Uranfänge der Heilkunde sind gegründet auf die natürliche Beobachtung mittels der Sinnesorgane und auf die davon abgeleiteten Erfahrungen. Auf diesem Standpunkt finden wir die Naturvölker und die alten Kulturvölker (Babylonier, Assyrer, Ägypter usw.) ausschließlich; auf ihm verharren aber auch heute noch die „Medizinmänner" und Priester der primitiven Völker und ebenso die — verhältnismäßig an Zahl geringen — gutgläubigen (nicht bewußt schwindelhaften) Kurpfuscher, unter denen sich viele des religiösen Mystizismus als Heilmethode bedienen (christliche Wissenschaft, zahlreiche abergläubische Vorschriften). Frei von jeder wissenschaftlichen Erkenntnis, verzichten diese naiven Empiriker bei ihrer Tätigkeit zumeist auf die Feststellung bestimmter Krankheitsformen, sie beschränken sich vielmehr auf eigene oder fremde Wahrnehmung von krankhaften Einzelerscheinungen (Symptomen) und richten ihre Heiltätigkeit nur auf deren Beseitigung, mit kritikloser Verallgemeinerung richtiger und falscher Urteile.

Im klassischen Altertum wird die empirische Heilkunde auf eine wissenschaftliche Grundlage (Hippokrates, Galen) gestellt. Aber zunächst handelt es sich fast ausschließlich um Spekulationen, um ausgeklügelte Dogmen und Systeme. Daran wird auch im Mittelalter kaum etwas geändert. Erst mit Beginn der Neuzeit gewinnt die wissenschaftliche Heilkunde festen Boden durch exakte Studien, insbesondere durch das Experiment. Im 16. Jahrhundert wird die menschliche Anatomie von Vesal begründet. Im 17. Jahrhundert folgt mit der Entdeckung des Blutkreislaufs durch Harvey die Physiologie, d. h. die Lehre von den normalen Körperfunktionen. Gleichzeitig beginnen Versuche, die Physik und Chemie für die Erforschung der Lebenserscheinungen des gesunden und kranken Menschen dienstbar zu machen. Im 18. Jahrhundert legte der Franzose Bichat und namentlich der Italiener Morgagni den Grund zur wissenschaftlichen Pathologie, aufgebaut auf anatomischen Untersuchungen kranker Organe. Zu hoher Blüte gelangt diese Wissenschaft im 19. Jahrhundert durch den Wiener Pathologen Rokitansky und den Berliner Pathologen Rudolf Virchow. Während dieser Zeit werden auch die rasch sich entwickelnden exakten Naturwissenschaften in ausgedehnterem Maße für die Erkenntnis des normalen und pathologischen Lebensablaufs, für die Verhütung und Heilung von Krankheiten herangezogen. Die letzte Epoche der Heilkunde ist durch die Begründung der wissenschaftlichen Hygiene (v. Pettenkofer), der Lehre von der Gesundheiterhaltung des Individuums und der Verhütung und Bekämpfung von Volkskrankheiten, gekennzeichnet. Dieser Zweig der medizinischen Wissenschaft ist in stärkstem Grade befruchtet worden durch die Bakteriologie

(Pasteur und namentlich Robert Koch), d. h. die Lehre von den krankheiterzeugenden Mikroorganismen und ihrer Vernichtung. Als ein besonderer Zweig der Hygiene erwächst jetzt die Soziale Hygiene, d. h. die Lehre von dem Einfluß der sozialen Verhältnisse auf die Entstehung und Verhütung von Krankheiten.

Die skizzierte Entwicklung der Heilkunde findet naturgemäß im medizinischen Unterricht einen adäquaten Ausdruck. Freilich nur in beschränkten Grenzen. Bis weit in die Neuzeit hinein wurden die Jünger der Medizin von ihren Meistern, teils bloß handwerksmäßig wie Lehrlinge und Gesellen durch die Praxis, teils an den Universitäten durch „gelehrte" Vorträge, ohne eigene Beobachtungen und Untersuchungen (gemäß der Überlieferung = Tradition) unterwiesen. Der Unterricht der Heilkunde in seiner heutigen Gestalt ist kaum hundert Jahre alt.

Die Ausbildung der Mediziner vollzieht sich in Deutschland — zum Unterschied von England, Frankreich und anderen Ländern — bis zum Jahre 1901 ausschließlich an der Universität. Der Unterbau des Universitätsstudiums wird von den Naturwissenschaften geliefert; diese bilden aber auch das Gerüst des ganzen weiteren Unterrichts. Kennzeichnend dafür ist, daß die erste Prüfung, die abgelegt wird, bis zum Jahre 1901 den Namen Tentamen physicum trug. Der Student beginnt seinen Unterricht mit Vorlesungen über beschreibende und exakte Naturwissenschaften: Botanik, Zoologie, Vergleichende Anatomie, Physik, Chemie. Die in der Mitte des vorigen Jahrhunderts noch üblichen weiteren naturwissenschaftlichen Vorlesungen (über Mineralogie usw.) und ein philosophisches Kolleg wurden später gestrichen. Ausgedehnte Vorlesungen über Anatomie und Physiologie lehrten den Studenten den Bau und die Funktionen des menschlichen Körpers.

Bis zum Jahre 1901 waren vier „vorklinische" Semester für diese Vorbereitung zum Studium der praktischen Medizin bestimmt. In dem gleichen Zeitraum (vier klinische Semester) sollte der Student die wesentliche Ausbildung für seinen späteren Beruf erhalten. In Vorlesungen und Kursen war er gehalten, die Lehre von den krankhaften Veränderungen des Körpers in sich aufzunehmen, die Anleitung zur Erkennung der Krankheiten mittels der technischen Untersuchungsmethoden (Perkussion und Auskultation, Augenspiegelkurs, Geburtshilflicher und Gynäkologischer Untersuchungskurs usw.) zu lernen, durch Vorlesungen mit Krankenvorführungen in den Kliniken die Krankheitsbilder sich einzuprägen, ihre Diagnose zu üben und die Lehren der Krankheitsbehandlung sich anzueignen. Praktische Übungen in der Krankenbehandlung waren dem Studenten nicht vorgeschrieben und hatte er nur ausnahmsweise zu betreiben Gelegenheit. Er spielte im ganzen klinischen Unterricht zumeist eine passive Rolle: er hörte, er sah, er fühlte — aber an der Ausführung diagnostischer und therapeutischer Maßnahmen nahm er kaum je Anteil. Das „Praktizieren" in den Kliniken trug den Stempel des „Lucus a non lucendo". Der Student wurde zur Untersuchung des vorgestellten Patienten aufgerufen, er hatte bei der Beurteilung der Krankheitsfalles, insbesondere zum Zweck der Diagnose, einige Fragen zu beantworten: dann blieb ihm nur das Vorrecht, die Behandlung — sofern sie überhaupt in den Kliniken vorgenommen wurde — in größerer Nähe als die anderen Studenten (die bei chirurgischen Operationen sich nicht selten, um etwas zu sehen, der Operngläser bedienen mußten) zu verfolgen.

Die Kritik, die seitens der Ärzteschaft an diesen Unzulänglichkeiten des Unterrichts in Wort und Schrift geübt wurde, führte auf dem Deutschen Ärztetage im Jahre 1891 zu Verhandlungen über eine Verbesserung des Studiengangs. Es wurde eine Vertiefung der wissenschaftlichen und namentlich der praktischen Ausbildung der Studierenden gefordert und zu diesem Zweck die Verlängerung des Studiums auf 10 Semester, namentlich aber das sog. Praktische Jahr nach bestandener Hauptprüfung empfohlen, während dessen die Studierenden an Kliniken und nichtakademischen Krankenhäusern zur Selbständigkeit und Verantwortlichkeit in der Krankenbehandlung erzogen werden sollten. Unter Verwertung dieser Beschlüsse des Ärztetages, der Gutachten der Fakultäten und anderer Sachverständiger wurde endlich im Jahre 1901 durch eine neue Prüfungsordnung der Unterrichtsgang gefördert. Das Studium wurde von 8 auf 10 Semester verlängert: dabei wurden die vorklinischen Semester auf 5 vermehrt. Die zweisemestrigen anatomischen Präparierübungen, die einsemestrigen mikroskopisch-anatomischen Übungen wurden obligatorisch. Ebenso wurde ein chemisches und ein physiologisches Praktikum pflichtgemäß. Der obligatorische klinische Unterricht wurde durch den halbjährigen Besuch der Medizinischen Poliklinik, der Kinderklinik und -Poliklinik, der Psychiatrischen Klinik, der Kliniken oder Polikliniken für Hals- und Nasen-, für Haut- und Geschlechtskrankheiten, ferner durch die Vorlesungen über Topographische Anatomie (Beschreibung der Organe in ihrem gegenseitigen Lageverhältnis),

Arzneimittellehre und Gerichtliche Medizin erweitert. Endlich wurde die Ableistung des „Praktischen Jahres“ nach der ärztlichen Hauptprüfung vorgeschrieben. Eine große Zahl von Krankenhäusern wird außer den Kliniken ermächtigt, die „Medizinalpraktikanten“ zur praktischen Ausbildung aufzunehmen.

Daß mit diesen Erweiterungen des medizinischen Unterrichts die wissenschaftliche und praktische Unterweisung der Mediziner um ein gut Teil verbessert worden ist, muß unbedingt zugegeben werden. Aber ein Abschluß der Reform konnte naturgemäß mit der Prüfungsordnung vom Jahre 1901 nicht erzielt werden. Die Heilkunst ist eine sehr lebendige Wissenschaft, deren Forschungsgebiet und Forschungsergebnisse sich in ständigem Wachstum vermehren. Die exakten Naturwissenschaften, Physik und Chemie, ermöglichen es, die normalen und krankhaften Körperfunktionen immer tiefer zu ergründen und die so gewonnenen Kenntnisse für die Diagnose und Therapie zu verwerten. In wie ausgedehntem Maße sind alle Zweige der Medizin durch die geniale Entdeckung des Physikers Röntgen bereichert worden, welche weittragenden Fortschritte sind in der Behandlung zahlreicher Krankheiten durch andere Strahlenwirkungen (Radium, natürliche und künstliche Höhensonne usw.) erzielt! Alljährlich gehen aus den Laboratorien der großen chemischen Fabriken und der pharmakologischen Universitätsinstitute neue Heilmittel hervor, die nach Erprobung am Krankenbett unseren Arzneischatz vergrößern. Das anatomische Studium der krankhaften Organe, namentlich mittels des Mikroskops, vertieft unsere Vorstellungen von der menschlichen Pathologie. Welche Fülle von neuen Krankheitsbildern, eine wie große Zahl von Veränderungen und Ergänzungen alter Symptomengruppen haben uns die Kriegserfahrungen vermittelt! Ständig wird die Technik der Untersuchungs- und Behandlungsmethoden verbessert.

Begreiflich, daß an den gewaltigen Fortschritten der Wissenschaft und der Praxis der medizinische Unterricht nicht vorübergehen konnte. Neue Lehrkanzeln wurden errichtet, der Rahmen der bestehenden Unterrichtsfächer mehrfach erweitert. Mit dieser erheblichen Steigerung des Lernstoffes hat aber die Studiendauer nicht Schritt gehalten, eine Überlastung der Studentenhirne wurde dadurch unvermeidlich. Eine Neuordnung ist deshalb notwendig, um eine Sichtung zwischen zweckmäßigem und überflüssigem Unterrichtsstoff vorzunehmen, das Unentbehrliche schärfer zusammenzufassen, den Ballast auszuscheiden.

Eine weitere bedeutungsvolle Aufgabe bleibt zu lösen, die die Prüfungsordnung vom Jahre 1901 nicht in zureichendem Maße angegriffen hat: die stärkere Ausrüstung des Mediziners mit Können neben dem Wissen. Der Student soll in den verschiedenen Unterrichtsfächern zu den technischen Ausführungen mehr als bisher herangezogen werden, er soll schon während der Universitätszeit selbst Hand anlegen lernen.

Welche Wege zur Erfüllung der beiden prinzipiellen Forderungen der Unterrichtsreform, in denen die weit überwiegende Mehrzahl der praktischen Ärtze und der Universitätslehrer übereinstimmen, am besten einzuschlagen sind, wird die nächste Zukunft entscheiden. Ich selbst habe in meinem Referat, das ich am 28. September 1919 auf dem Deutschen Ärztetag in Eisenach erstattet habe, u. a. folgende Richtlinien aufgestellt:

Das Studium wird von 10 auf 11 Semester verlängert. Es scheidet sich in drei Hauptabschnitte: I. den vorklinischen, 1. bis 4. Semester, II. den klinisch-propädeutischen, 5. bis 7. Semester, III. den klinischen, 8. bis 10. Semester. Das 11. Semester ist für Hygiene, Soziale Medizin und Hygiene, Ärztliche Rechts- und Gesetzeskunde (einschließlich Standesfragen) und Ergänzungsvorlesungen bestimmt. Die Zulassung zum II. Hauptabschnitt ist nur nach vollständigem Bestehen der Vorprüfung, die Zulassung zum III. Hauptabschnitt nur nach vollständigem Bestehen einer neu einzuführenden Zwischenprüfung gestattet. Das Studium wird beendet durch die Schlußprüfung. In dieser werden die früher bestandenen Prüfungsfächer nicht wiederholt, wohl aber an geeigneten Stellen mitberücksichtigt.

Der Unterricht ist soweit wie möglich seminaristisch zu gestalten.

Im vorklinischen Hauptabschnitt soll Physik und Chemie den Medizinstudierenden von medizinischen Universitätslehrern in je einer ihren Bedürfnissen (mit besonderer Berücksichtigung der klinischen Medizin) angepaßten Vorlesung (einschließlich Praktikum) gelehrt werden.

Die Vorlesungen über Botanik, Zoologie, Vergleichende Anatomie und Entwicklungsgeschichte sind durch eine Vorlesung über Allgemeine Biologie (evtl. erweitert durch eine Vorlesung über Allgemeine Physiologie) zu ersetzen.

Der Unterrichtsstoff in der Anatomie und Physiologie ist von Einzelheiten, die nur für den Spezialfachmann belangvoll sind, sich aber für den zukünftigen Praktiker erübrigen, zu entlasten. Insbesondere sind die Präparierübungen einzuschränken.

Neu einzufügen ist beim Beginn des Studiums eine Vorlesung über die Aufgaben des Studiums und den Studiengang, mit einem kurzen Abriß der Geschichte der Medizin.

Ferner ist neu einzufügen eine Vorlesung über Philosophie, insbesondere Psychologie.

Der klinisch-propädeutische Hauptabschnitt umfaßt alle Vorlesungen, die für eine hinreichende Verwertung des klinischen Unterrichts unerläßlich sind. Dazu gehören:

a) Vorlesungen und Kurse über Allgemeine Pathologie und Pathologische Physiologie (Experimentelle Pathologie), Pathologische Anatomie, Bakteriologie und Immunitätsforschung;

b) Vorlesungen oder Kurse über Allgemeine Diagnostik: Auskultation und Perkussion (kann, wenn Zeit dazu vorhanden ist, schon im 4. Semester belegt werden), Kurs der internen physikalisch-chemischen Untersuchungen, Augen-, Ohren-, Nasen- und Kehlkopfspiegelkurs, Gynäkologischer und Geburtshilflicher Untersuchungskurs;

c) Vorlesungen oder Kurse über Allgemeine Therapie: Arzneimittellehre mit Toxikologie und Rezeptierkurs, Diätetik und Krankenküche, Hydrotherapie, Balneotherapie, Elektrotherapie, Psychotherapie, Lichtbehandlung, Luftbehandlung, Mechanotherapie, Massage, Verbandkurs, Allgemeine Orthopädie, Zahnheilkunde, Chirurgischer Operationskurs, Gynäkologischer und Geburtshilflicher therapeutischer Kurs.

b und c sind nur wegen der schematischen Übersicht auseinandergehalten; selbstverständlich wird z. B. Elektrodiagnostik und -therapie in einem einzigen Kurs gelehrt.

Der klinische Hauptabschnitt erfordert: 1. Vorträge in den Kliniken mit Krankendemonstrationen (Allgemeine und Spezielle Pathologie und Therapie).

2. Den klinischen Praktikantendienst in Universitätskliniken oder -polikliniken und in nichtakademischen Krankenhäusern: je zwei Monate auf der Inneren, Chirurgischen und Gynäkologisch-geburtshilflichen Abteilung, je einen Monat auf der Psychiatrischen, Augen-, Ohren-, Nasen- und Kehlkopfabteilung, Abteilung für Haut- und Geschlechtskrankheiten und für Kinderkrankheiten.

Während des Praktikantendienstes sind die Studierenden auch in der Krankenwartung zu unterweisen.

Das 11. Semester ist für die Vorlesung über Allgemeine Hygiene, die von überflissigem Ballast zu entlasten ist, bestimmt; ferner für eine Vorlesung über Soziale Medizin und Hygiene, diese ist mit praktischer Anschauung und Übung zu verbinden (Besichtigung von sozialen Einrichtungen, Anteilnahme an den Verhandlungen der Versicherungsämter u. dergl.).

Neu einzufügen ist eine Vorlesung über Ärztliche Rechts- und Gesetzeskunde (insbesondere über die Standesfragen, über die Organisation des Gesundheitswesens, die Sachverständigentätigkeit usw.).

Das praktische Jahr wird beibehalten. Die Kandidaten werden als Hilfsassistenten mit einer behördlich bestimmten Einheitsvergütung angestellt. Die Tätigkeit hat sich auf die Innere, Chirurgische und Gynäkologisch-geburtshilfliche Abteilung grundsätzlich zu beschränken. Ausnahmen sind mit behördlicher Genehmigung gestattet.

In diesen Richtlinien tritt das Prinzip hervor, den Unterricht systematisch zu regeln, und zwar sowohl durch einen alle medizinischen Fakultäten Deutschlands grundsätzlich bindenden Studienplan, als auch durch die Vorschrift, daß die Studenten vor ihrem Eintritt in einen neuen Studienabschnitt die für dessen Ausnutzung wesentlichen Kenntnisse durch Prüfungen nachzuweisen haben. Ferner wird von mir eine gründliche Ausbildung der Studierenden in allen für den ärztlichen Praktiker erforderlichen oder doch zum mindesten ersprießlichen technischen Untersuchungs- und Behandlungsmethoden — auch der Spezialfächer — erstrebt. Endlich soll das praktische Jahr ohne Änderung seiner bisherigen Grundanlage den ihm zugewiesenen Aufgaben besser angepaßt werden.

An die Verhandlungen des Ärztetages hat sich eine umfassende Literatur geschlossen, in der namentlich die Universitätslehrer vielfach zu abweichenden Vorschlägen kommen. Die Notwendigkeit einer Steigerung der praktischen Ausbildung wird überall anerkannt. Zu einer bestimmten Stellungnahme sind die gesamten medizinischen Fakultäten auf dem 4. Medizinischen Fakultätentag, der am 30. und 31. Januar 1920 in Halle a. S. abgehalten worden ist, gelangt. Die wesentlichsten Majoritäts-Beschlüsse erstrecken sich auf folgende Forderungen: Abschaffung des praktischen Jahres (eine Minderheit trat für Beibehaltung oder für Kürzung ein), dafür Verlängerung des Universitätsstudiums auf 12 Semester. Obligatorischer Krankenpflegedienst während zweier Monate in den ersten Semestern. 5 Semester für das vorklinische Studium. Der naturwissenschaftliche Unterricht soll wie bisher von Fachvertretern der philosophischen Fakultät erteilt werden, aber mehr Rücksicht auf die Mediziner nehmen. Wie bisher soll Spezialunterricht in Zoologie

und Botanik erteilt werden, dabei aber Verzicht auf die Systematik (eine biologische Vorlesung wird abgelehnt). Einmütig fordern die Fakultäten eine Kürzung der dem anatomischen Unterricht bisher zur Verfügung gestellten Stundenzahl. Der physiologische Unterricht ist zu vertiefen. Eine Vorlesung über Psychologie ist lehrplanmäßig einzufügen, und zwar nach der Vorprüfung. Zum Unterricht in der Philosophie soll dem Studierenden bei Aufstellung des Lehrplans Gelegenheit gegeben werden. An Stelle des praktischen Jahres sollen die Studierenden während der klinischen Semester an Kliniken, Krankenhäusern und Entbindungsanstalten durch Zwangsfamulieren praktisch besser ausgebildet werden. Diese Tätigkeit ist während der Ferien abzuleisten. Sie soll sich erstrecken 4 Monate auf Innere Medizin, wovon 1—2 Monate in einem Kinderkrankenhaus absolviert werden dürfen, 3 Monate auf Chirurgie, 3 Monate auf Gynäkologie und Geburtshilfe. Die Pathologische Physiologie soll als lehrplanmäßige Vorlesung eingeführt werden. Soziale Hygiene soll nicht als selbständiges Fach gelesen werden, dagegen soll Soziale Medizin einschließlich Versicherungsmedizin und ärztliche Standeskunde lehrplanmäßige Vorlesung werden. Ein besonderes Kolleg über Geschichte der Medizin soll eingeführt werden. Ein allgemeiner Studienplan für alle deutschen Universitäten wird als wünschenswert bezeichnet.

Nach meinem vom Deutschen Ärztetag angenommenen Vorschlag soll eine von der Reichsregierung berufene Kommission, die paritätisch aus Vertretern der Universitätslehrer und der praktischen Ärzte, unter Hinzuziehung von nicht stimmberechtigten Studentenvertretern, zusammenzusetzen ist, die neue Studienordnung ausarbeiten und nach deren öffentlichen Beurteilung endgültig feststellen. Die Vorbereitungen für die Durchführung dieses Vorschlags sind von der Reichs- und den Staatsregierungen bereits in Angriff genommen.

---

32. Abschnitt.

Die Weiterbildung der technischen Hochschulen.

Von Dr.-Ing. **Otto Blum**,

o. Professor an der Technischen Hochschule Hannover.

Literatur:

Nach dem Krieg ist die Führung in den Fragen der Ausbildung der technischen Berufsstände fast ganz auf den Verein Deutscher Ingenieure übergegangen, der in den von ihm herausgegebenen Zeitschriften dem Gegenstand große Beachtung widmet; außerdem haben sich die Vertreter der Hochschulen (Lehrer und Studierende) zu gemeinsamen Beratungen vereinigt, um die dringend notwendige Weiterentwicklung so schnell wie möglich durchzuführen; die Angelegenheit ist aber noch im Fluß und die Ansichten stoßen vielfach hart aufeinander.

Unter „Technischen Hochschulen" sind nur die staatlichen Anstalten mit wirklichem Hochschulcharakter und akademischer Lehr- und Lernfreiheit zu verstehen, die von ihren Studierenden die Abschlußprüfung (das Abiturientenexamen) eines neunstufigen Gymnasiums usw. verlangen; denn die Technische Hochschule kann ihren Aufgaben nur gerecht werden, wenn sie auf einer hohen Bildungsstufe ihrer Studierenden aufbaut. Große Vorsicht ist gegenüber privaten (und städtischen) Fachschulen usw. geboten, die sich mit hochtönenden, „akademisch" klingenden Bezeichnungen (Ingenieur-Akademie, Polytechnikum u. dgl.) schmücken. Die Zahl von ausländischen Anstalten, die den deutschen Technischen Hochschulen gleich zu achten sind, ist gering; so sind z. B. in Amerika nur die besten „Technical Colleges" oder „Technical Universities" oder die Technischen Fakultäten wirklicher Universitäten als gleichwertig anzuerkennen (nicht aber die Technical High Schools, denn „High School" bedeutet nicht „Hoch"- sondern „Mittel"-Schule).

Die Technischen Hochschulen gliedern sich in „Abteilungen“ (den Fakultäten entsprechend), von denen die folgenden fast immer vorhanden sind:

I. Architektur (Hochbau),
II. Bauingenieur-Wissenschaften (früher oft mit Unrecht „Tiefbau“ genannt),
III. Maschineningenieur-Wissenschaften einschließlich Elektrotechnik,
IV. Chemie und Hüttenkunde,
V. Allgemeine Wissenschaften.

Dazu kommen bei einzelnen Hochschulen noch hinzu: Schiffs- und Schiffsmaschinenbau, Forstwesen, Bergfach. Die Abteilung für Allgemeine Wissenschaften gliedert sich meist in mehrere Gruppen, nämlich:

Mathematik (und Naturwissenschaften),
Wirtschaftswissenschaften,
Rechtswissenschaften,
Literatur, Philosophie, Geschichte, Sprachen und andere „allgemeinbildende“ Fächer.

Das Studium ist vierjährig und gliedert sich bisher in zwei gleiche Teile: Die ersten vier Semester sind hauptsächlich den „vorbereitenden“ Fächern (Mathematik, Mechanik, Naturwissenschaften) und den Anfangsgründen des Fachstudiums gewidmet; nach ihnen wird die sog. „Vorprüfung“ abgelegt, die dem Physikum der Mediziner verglichen werden kann. Die vier Semester nach der Vorprüfung umfassen das eigentliche Fachstudium, das mit der Ablegung der „Diplomprüfung“ abgeschlossen wird, auf Grund deren die Kandidaten von der Hochschule zu „Diplom-Ingenieuren“ (abgekürzt Dipl.-Ing.) ernannt werden. Der Dipl.-Ing. kann die Würde eines „Doktor-Ingenieurs“ (abgekürzt Dr.-Ing.) auf Grund eines Verfahrens erwerben, das der Promotion an den Universitäten im wesentlichen entspricht. — Das vorgeschriebene achtsemestrige Studium wird auch von fleißigen Studierenden meist um ein Semester überschritten, und einschließlich der Diplomprüfung muß im Durchschnitt mit einer fünfjährigen Studienzeit gerechnet werden.

Das Studium an den Technischen Hochschulen umfaßt:

1. Vorträge der Dozenten,
2. Übungen, in denen Entwürfe usw. einschließlich der erforderlichen statischen, wirtschaftlichen usw. Berechnungen durchgearbeitet werden,
3. Arbeiten in den Seminaren,
4. Arbeiten in den Laboratorien und Prüfanstalten,
5. Exkursionen und Besichtigungen.

Weil bei den unter 2. genannten Arbeiten „gezeichnet“ wird, herrscht in den der Technik fernstehenden Kreisen vielfach die irrige Anschauung, daß das „Zeichnen“ die Hauptsache beim technischen Arbeiten sei und daß die Arbeit des Technikers hauptsächlich auf Handfertigkeit beruhe; diese Anschauung ist irrig: Das Zeichnen ist nur die „Sprache des Technikers“, mit der er einen Teil seines Wissens und Könnens ausdrückt.

Die Technischen Hochschulen leiden stark darunter, daß die Vorbildung ihrer Studierenden in der Mathematik und den Naturwissenschaften sehr verschiedenwertig ist. Wie für fast alle anderen Berufe wäre eine stärkere Betonung der Naturwissenschaften (ferner des Zeichnens und des anschaulichen Denkens) auf dem humanistischen Gymnasium sehr zu begrüßen; andrerseits darf nicht verschwiegen werden, daß das Realgymnasium und besonders die Oberrealschule in der Mathematik vielleicht zu viel leisten wollen.

Die Technischen Hochschulen müssen, weil sich die verschiedenen Lehrgebiete planmäßig aufeinander aufbauen und weil für viele Vorträge und Übungen bestimmte Vorkenntnisse erforderlich sind, „Studienpläne“ aufstellen, und es hat sich mehr und mehr als zweckmäßig erwiesen, innerhalb jeder Abteilung für jedes Studienjahr eine Art von „Pflichtfächern“ den Studierenden zwar nicht vorzuschreiben, aber zu empfehlen; die Studierenden halten sich auch meist an diese Vorschläge, und der Erfolg gibt dem System im allgemeinen Recht. Die Prüfungen üben außerdem einen gewissen Zwang zum Besuch der Übungen und Laboratorien aus; man kann aber nicht behaupten, daß die akademische Freiheit hierunter leide.

Der schnellen Entwicklung der Technischen Wissenschaften entsprechend befinden sich die Studienpläne in einer ständigen Fortentwicklung, die sich oft nur unter Kämpfen durchsetzt.

Die Entwicklung muß einerseits den Fortschritten der Technik, andrerseits gewissen bisher vernachlässigten Gebieten (Rechtskunde, Volkswirtschaft, Philosophie, Menschenkunde) Rechnung tragen. Was die Aufnahme neuer technischer Fachgebiete anbelangt, so wurden z. B. noch vor einem Jahrzehnt in Abt. I der Kleinwohnungsbau, in Abt. II der Eisenbetonbau, in Abt. III Explosionsmotoren, Kraftwagen, Luftfahrt, Dampfturbinen kaum betrieben, während dies alles heute umfangreiche Lehrgebiete sind. Ferner wird mit Recht gefordert, daß neben dem Wissen auch das Können gepflegt wird; denn die Hauptaufgabe der meisten Techniker besteht im Gestalten, im Konstruieren, im Schaffen.

Die Hauptschwierigkeit der Weiterentwicklung besteht nun darin, daß der größer werdende Stoff ohne Verlängerung des Studiums bewältigt werden muß.

Im einzelnen wird sich die Entwicklung folgenden Zielen zuwenden müssen:

I. Bei den „vorbereitenden" Fächern muß an Zeit gespart werden. Dies gilt neben gewissen Gebieten der Naturwissenschaften von der formalen Mathematik, der jetzt ungebührlich viel Zeit gewidmet wird. Am wichtigsten hierfür ist eine sorgfältige Beschränkung auf die für den Techniker wichtigen Teile, vor allem aber die entsprechende Umgestaltung des Gymnasialunterrichts. — Um aber nicht mißverstanden zu werden, sei erwähnt, daß die Vertreter der Technik nicht eine besondere Berücksichtigung der Forderungen des künftigen technischen Studiums auf dem Gymnasium, sondern nur die für alle höheren Berufe so wichtige harmonische Vorbildung in Mathematik, Naturwissenschaften, Zeichnen und anschaulichem Denken fordern. Ferner darf nicht verschwiegen werden, daß die Bestrebungen der „Fachprofessoren" auf Beschränkung der Mathematik nicht selten bei den Mathematikern auf Widerstand stoßen; der Ingenieur ist aber kein Mathematiker und soll daher auch nicht dazu erzogen werden; ein Übermaß formaler Mathematik kann der Technik u. U. sogar schaden; die Mathematik ist nicht die Grundlage „der Technik", wie das so oft behauptet wird, sondern sie ist nur eines der Hilfsmittel, allerdings ein sehr wichtiges, dessen sich der Techniker bedient; die Stärke des Ingenieurs liegt nicht im Rechnen, sondern im Gestalten, im Schöpferischen und im statischen, dynamischen und wirtschaftlichen Durchdenken seiner Aufgaben. Die oft gehörte Annahme, daß die Fortschritte der Technik sich auf den Fortschritten der mathematischen Erkenntnis aufbauen oder daß die Technik eine Art angewandter Naturwissenschaften sei oder gar, daß die Mathematik die „Generalstäbler der Technik" stellen müsse, sind als irrig zurückzuweisen; viele (die meisten?) technischen Fortschritte sind vom Ingenieur zunächst auf empirischem Wege, aus seiner schöpferischen Kraft, seinem Mut heraus gemacht worden; dann erst ist die Wissenschaft forschend, grübelnd, oft zweifelnd und warnend gefolgt, hat dann allerdings auf vielen Gebieten Außerordentliches geleistet; man soll also nicht nur das eine (den kühnen Versuch, die schöpferische Tat) pflegen, das andere (die wissenschaftliche Durchforschung) vernachlässigen (wie es der angelsächsische Geist im allgemeinen tut), sondern man soll auch hier, beides richtig würdigend, den mittleren Weg wählen. — Im übrigen darf nicht verschwiegen werden, daß viele technische Fortschritte durch den Wettbewerb, durch den harten Kampf ums Dasein erstrebt und erzwungen und daß sie oft nur durch das Großkapital ermöglicht wurden.

Die Bestrebungen nach Beschränkung der Mathematik und der Naturwissenschaften haben sich in letzter Zeit dahin verdichtet, daß voraussichtlich binnen kurzem die Zeit vor der Vorprüfung von 4 auf 3 Semester herabgesetzt wird. Es soll dann aber für gewisse Fächer ein Pflichtunterricht (d. h. ohne Schwänzfreiheit!) eingeführt werden, ein Vorschlag, dem übrigens die Studentenschaft selbst geneigt ist[1]).

II. Diese Verkürzung ermöglicht eine Verlängerung der dem eigentlichen „Fachstudium" gewidmeten Zeit nach der Vorprüfung von 4 auf 5 Semester, ohne daß die Gesamtstudienzeit

[1]) Ist ein Übermaß von Mathematik und Naturwissenschaften für den Durchschnittstechniker abzulehnen, so muß aber andrerseits auf den Technischen Hochschulen die Möglichkeit bestehen, daß Studierende, die besonders dazu neigen, sich in höheren Semestern in entsprechenden Gebieten vertiefen können. Auch sollten die künftigen Oberlehrer mehr als bisher an den Technischen Hochschulen studieren können; es würde jedenfalls den Hochschulen, den Gymnasien und den Oberlehrern von hohem Nutzen sein, wenn diese durch mehrsemestriges Studium an einer Technischen Hochschule einen tieferen Einblick in unsere technisch-naturwissenschaftlich und künstlerisch gerichtete Zeit gewönnen.

verlängert wird. Hierzu ist dann vorgeschlagen worden, daß die 3 ersten dieser 5 Semester den Grundlagen in allen Teilgebieten und die 2 letzten Semester der Vertiefung in einem Teilgebiet gewidmet sein mögen, wobei weitestgehende Studienfreiheit gewährleistet sein muß. Hierdurch wird also die Vertiefung und Verbesserung des Fachstudiums erreicht und gleichzeitig die Aufnahme der ständig neu auftauchenden Gebiete sichergestellt. Selbstverständlich darf dabei kein ungesundes „Spezialistentum" schon auf der Hochschule gezüchtet werden; aber es muß der in der Praxis tatsächlich vorhandenen Unterteilung in gewissem Sinn Rechnung getragen werden. So gliedern sich nämlich z. B. die Bauingenieurwissenschaften tatsächlich in folgende Gruppen: Wasserbau, Eisenbahnwesen, Statik und Brückenbau, Städtebau, und in jeder Gruppe sind für das spätere Wirken des Ingenieurs wieder Untergruppen vorhanden. Wozu aber die Hochschule vor allem erziehen muß, ist die Fähigkeit, daß der Ingenieur trotz der besonderen Tätigkeit in einer Gruppe oder Untergruppe während seines ganzen Lebens nicht die Fähigkeit verliert, im großen Rahmen der Hauptgruppe zu denken.

III. Unsere Zeit erfordert aber auch noch gebieterisch eine Erweiterung des technischen Studiums einerseits nach der rechtlichen und wirtschaftlichen, andrerseits nach der rein menschlichen (philosophischen) Seite hin, denn der Ingenieur schafft innerhalb bestimmten rechtlichen Rahmens für die Volkswirtschaft und er arbeitet für Menschen, und seine Arbeitsmittel sind nicht nur Stoffe und Kräfte, sondern vor allem auch Menschen. In beweglichen Worten sind hierfür die großen technischen Verbände eingetreten:

„Die technische Leistung vollzieht sich niemals so, daß allein das im engeren Sinn „technisch Mögliche" in Frage stünde, sie vollzieht sich vielmehr stets unter Berücksichtigung der gegebenen rechtlichen, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse. Die technische Leistung ist ein Ausgleich zwischen dem technisch Möglichen einerseits und dem rechtlich und ethisch Zulässigen sowie dem wirtschaftlich Erfolgreichen andrerseits. . . . Gerade in ihrer engeren Berufssphäre sollen die akademischen Techniker die stete Bindung ihres Wirkens an Paragraph und Preis nicht als einen fremden und lästigen Zwang empfinden, sie sollen vielmehr für diesen bedingenden Zusammenhang ein wissenschaftliches Verständnis schon auf der Hochschule gewinnen."

„Der Unterrichtsbetrieb der Technischen Hochschulen ist so einzurichten, daß die Studierenden die Möglichkeit einer harmonischen, weitere Lebensgebiete umfassenden Ausbildung gewinnen, die sie befähigt, über die Grenzen der eigentlich technischen Tätigkeit hinaus, immer auf deren Grundlage, sich tätig regelnd und leitend an der Pflege und Hebung unseres nationalen Kulturzustandes zu beteiligen."

Zur Befriedigung ist das Studium nach vier Richtungen hin zu ergänzen:

1. Es ist eine allgemeine Rechts- und Verwaltungskunde zu geben (und in der Vorprüfung zu prüfen); außerdem sind die Rechts- und Verwaltungsfragen, die für die verschiedenen Arten von Ingenieuren von besonderer Bedeutung sind, in jeder Abteilung eingehender zu behandeln (und im Hauptexamen zu prüfen). Für Bauingenieure kommen z. B. in Betracht: Arbeiterfürsorge, Unfallverhütung, Wasserrecht, Fluchtliniengesetz, Verkehrsrecht (Eisenbahngesetze), Enteignung, Planfeststellungsverfahren u. a.

2. Im unmittelbaren Zusammenhang mit der Erörterung des „rein Technischen" ist jedesmal die technisch-wirtschaftliche Seite zu behandeln. Der Ingenieur hat fast nie das konstruktive Beste, sondern das wirtschaftlich Richtige zu leisten; er hat das Grundgesetz der Wirtschaftlichkeit zu erfüllen: mit dem kleinsten Aufwand von Mitteln ist (nicht das nach theoretischen Gesichtspunkten Beste) sondern das den Zweck Erfüllende zu schaffen. Läßt sich die Erziehung zum richtigen wirtschaftlichen Durchdringen der technischen Aufgaben nur im Zusammenhang mit dem Konstruktiven bewirken, so muß dies noch ergänzt werden durch Vorträge über Selbstkostenermittlung, Finanzierung, Bilanzen, Fabrikbuchhaltung usw. und sollte noch vertieft werden durch Übungsaufgaben (z. B. aus dem Gebiet der Rentabilitätsberechnungen).

3. Die dritte Gruppe umfaßt die eigentliche Volkswirtschaftslehre, von der die Grundlagen und die für den Techniker besonders wichtigen Gebiete eingehend behandelt und zu Prüfungsgegenständen gemacht werden müssen. Es läßt sich dabei nicht vermeiden, für die verschiedenen Abteilungen teilweise getrennte Vorträge und Übungen einzurichten, denn die Anforderungen sind zu verschieden.

Die hier in größter Kürze angedeuteten Wünsche zu 1. bis 3. sind zum Teil schon erfüllt. An allen Hochschulen sind Professuren (oder Dozenturen) für Rechtskunde und für Volkswirt-

schaftslehre vorhanden, und die rührige Arbeit der Nationalökonomen ist besonders hoch anzuerkennen. Man darf erwarten, daß die jetzt heranwachsende Ingenieurgeneration den wirtschaftlichen Fragen usw. mit großem Verständnis gegenüberstehen wird, denn allenthalben zeigt sich bei den Studierenden Lust und Liebe für diese Gebiete. Das wird nicht nur den technischen Betrieben (seien es staatliche, kommunale oder private), sondern auch der allgemeinen Staatsverwaltung zugute kommen, sobald einmal mit gewissen Vorurteilen aufgeräumt sein wird. Von der Pflege der wirtschaftlichen Fächer an den Technischen Hochschulen darf man sich auch eine Befruchtung für die nationalökonomische Wissenschaft versprechen.

4. Dagegen wird der vierte Punkt, die Pflege der „Menschenkunde", an den Technischen Hochschulen wie im ganzen deutschen Erziehungswesen noch stark vernachlässigt. Man müßte hierbei wohl von der Philosophie ausgehen, deren Pflege für den Techniker zur eigenen Persönlichkeitsbildung und zur Beurteilung der menschlichen Beziehungen von größter Bedeutung ist. Ferner dürfte die Staatsbürgerkunde und die Beschäftigung mit der Politik (nicht mit Parteigezänk!) wertvolle Hilfsmittel abgeben. Ungenügende Menschenkenntnis hat uns im Krieg unendlich viel geschadet (vgl. die falsche Behandlung des „gemeinen Mannes"), ungenügende Menschenkenntnis ist auch bei den meisten technischen Arbeiten nicht nur für den leitenden Ingenieur, sondern für das Gesamtwohl von großem Schaden. Der Ingenieur arbeitet, wie oben gesagt, eben nicht nur mit Stoffen und Kräften, mit totem Material, mit „Materialistischem", sondern auch mit dem Menschen, mit dem lebenden Menschen, der nicht nur Leib, sondern vor allem Seele ist, der nicht nur Arbeitskraft, sondern ein Glied des Volkes ist. Je mehr wir uns dessen erinnern, desto mehr werden die Technischen Hochschulen ihrer großen Aufgabe, der Wiederaufrichtung des Vaterlandes und der Versöhnung der Klassen, gerecht werden.

---

33. Abschnitt.

a) Handels-Hochschulen.

Von Prof. Dr. J. Jastrow, Berlin.

Neu bearbeitet mit Beiträgen von Prof. Dr. Chr. Eckert, Köln.

Literatur:

Die ausführlichste Darstellung des Betriebes einer Handels-Hochschule gibt: Jastrow, Die Handelshochschule Berlin, Rektoratsbericht 1906/09, Berlin, Georg Reimer, 278 S. (fortgesetzt bis 1916 von Binz und Eltzbacher; bevorstehend von Leitner). Vgl. von demselben: Kaufmannsbildung und Hochschulbildung, Bürgertum und Staatsverwaltung. Zwei akademische Festreden (ebenda 1907), sowie den Bericht über eine Studienreise durch Nordamerika: Berliner Jahrbuch für Handel und Industrie, 1904. Die längste zusammenhängende Reihe von Berichten sind die der Handels-Hochschule Köln 1901—1915, zuerst von Schumacher, dann von Eckert (Berlin, Julius Springer; und Köln, Paul Neubner). Neueste (internat.) Übersicht: A. Schmidt-Wien in Zeitschr. f. Handelswiss. u. Handelspraxis 1913, Sept. Statistisches, Finanzen usw. bei Obst: ebenda 1908—1912, u. Pfundt im Arbeitsausschuß zur Vorbereitung einer Handelshochschul-Konferenz, Weimar, 6 7. Februar 1920 (abgedruckt u. a.: Korresp. d. Ältesten d. Kaufmannsch. v. Berlin, 12. Mai). — Über die Vorgeschichte orientieren die „Veröffentlichungen des Verbandes für das kaufmännische Unterrichtswesen" 1897/98, die Schriften von Apt (1900, 1907) sowie vor allem die Biographie Mevissens von J. Hansen (Berlin 1906) I 824—835, II 627—636 (Denkschrift von 1879). — Weitere Literatur: Katalog der Bibliothek der Korporation der Kaufmannschaft von Berlin, 2. Aufl. Berlin 1909, S. 736—737 (u. Nachträge).

Die deutschen Handels-Hochschulen wurden gegründet, um solchen jungen Kaufleuten, die außer der üblichen kaufmännischen Ausbildung für ihre spätere Laufbahn in einem oder in mehreren Fächern eingehende wissenschaftliche Studien machen wollen, hierzu in geeigneterer Weise Gelegenheit zu bieten, als dies an Universitäten, Technischen Hochschulen, Bergakademien usw. nach deren damaliger Lehrverfassung der Fall sein konnte. Ihr Zweck konnte ebensowohl in Anlehnung

an eine der genannten Hochschulgattungen, wie in selbständiger Form angestrebt werden. Diese beiden Möglichkeiten ergaben innerhalb des Deutschen Reiches um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert zwei Typen. Leipzig (begr. 1898) stellte den Studierenden die Vorlesungen der Universität zur Verfügung und sorgte selbständig nur für solche Vorlesungen, die an der Universität gar nicht oder nicht in der angemessenen Art vertreten sind; in ähnlicher Art wurde in Aachen (1901—1908) mit der Anlehnung an die Technische Hochschule ein Versuch gemacht, der aber in der Hauptsache aufgegeben wurde und nur die Einrichtung handelswissenschaftlicher Vorlesungen innerhalb der Technischen Hochschule zurückließ. Der entgegengesetzte Typus wurde zuerst in Köln geschaffen (1901): geschlossene Einheit und Selbständigkeit; Lehrer benachbarter Hochschulen kamen nur insoweit in Betracht, als sie auftragsgemäß Vorlesungen über spezielle Wissensgebiete halten, ohne in den Lehrkörper der Handels-Hochschule einzutreten. Hier führte die weitere Entwicklung zur Überleitung der Handels-Hochschule in die wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Fakultät der im Mai 1919 neugegründeten Universität Köln, die in bedeutend erweitertem Maße die Aufgabe der Handels-Hochschule fortsetzt. Nach dem ursprünglichen Kölner Typus sind: Berlin 1906, Mannheim 1909, München 1910, Königsberg 1913, Nürnberg 1919 eingerichtet. Einen dritten Typus stellte die „Akademie für Sozial- und Handelswissenschaften" Frankfurt a. M. (1901) dar, insofern sie zwar ebenso selbständig wie der Kölner Typus, aber auf Umfassung eines weiteren Wissenschaftskreises angelegt war; nach Zustandekommen der Universität Frankfurt werden hier wie auch in Köln die kaufmännischen Studien vielleicht am ehesten mit denen der — in Deutschland immer noch bedeutend unterschätzten — amerikanischen Universitäten (vgl. Jastrow, Reisebericht) zu vergleichen sein.

Von den genannten Handels-Hochschulen war Köln eine städtische Einrichtung, Berlin eine der Korporation der Kaufmannschaft (jetzt Handelskammer); die fünf andern sind von mehreren Körperschaften gemeinsam begründet und von Kuratorien verwaltet. Sie sind sämtlich von den Landesregierungen (Preußen, Sachsen, Bayern, Baden) als öffentliche Hochschulen anerkannt. Auch wo der Aufbau selbständig ist, ist vielfach der betreffenden Landesuniversität eine Vertretung im Großen Rat o. ä. eingeräumt.

Die Verzeichnisse der Vorlesungen und Übungen weisen folgende Fächer auf:

Allgemeine Einführung in die Studien. — Privatwirtschaftslehre (Betriebslehre des Handels und einzelner Handelszweige, Buchhaltung, Bilanzwesen, Kalkulationslehre). — Volkswirtschaftslehre und verwandte Fächer (darin: Versicherungslehre, Genossenschaften; auch Grenzgebiete der Jurisprudenz, wie Patent-, Muster- und Markenschutz, Gewerbe-, Eisenbahn-, Post-, Telegraphen- und Telephonrecht). — Rechtswissenschaft (öffentliches und Privatrecht). — Wirtschaftsgeographie und Wirtschaftsgeschichte. — Reine und angewandte Naturwissenschaften (Physik, Chemie). — Warenkunde und Technologie. — Sprachen. — Theorie und Praxis des kaufmännischen Unterrichts. — Allgemeine wissenschaftliche Ausbildung (Literatur, Kunst, Kunstgewerbe, Philosophie usw.). — Fertigkeiten.

Das hochschulmäßige Niveau der Vorlesungen und Übungen wird in erster Linie durch die Verfassung der Handels-Hochschulen gewährleistet, die ebenso wie die aller anderen deutschen Hochschulen auf der Lehr- und Lernfreiheit beruht und den Lehrkörper unter dem Gesichtspunkt zusammensetzt, daß seine Mitglieder die Wissenschaft nicht nur lehren, sondern auch selbstforschend weiterentwickeln. Die Immatrikulationsbedingungen (entweder Zeugnis für Obersekunda einer höheren deutschen Lehranstalt (Gymnasien usw.) plus 2—3jährige kaufmännische Lehrzeit, oder Abiturientenzeugnis) bedeuten keine Minderforderungen gegenüber anderen Hochschulen, da für die Eigenart der Handels-Hochschule der Kombinierung von Schul- und Berufsbildung mindestens derselbe Wert beigemessen wird, wie die volle Absolvierung einer Prima. Nicht gering ist übrigens die Zahl der Studierenden, die sowohl das Abiturientenzeugnis, als die volle kaufmännische Ausbildung mitbringen. Gegen die kurze Studienzeit (2 Jahre) bildet ein Gegengewicht, daß die natürliche Auslese an den Handels-Hochschulen schärfer ist, als an den anderen Hochschulen, die ein obligatorisches Durchgangsstadium für gewisse Berufe sind. — Das „Diplom der Handels-Hochschule" sowie das für Handelslehrer werden auf Grund einer schriftlichen und mündlichen Prüfung unter Vorsitz eines staatlichen Kommissars erworben. Die Zahl der erteilten Diplome für Kaufleute + für Handelslehrer betrug (1919?) in Berlin 626 + 208, Königsberg 5 + 19, Leipzig 1290 + 353, Mannheim 97 + 72, München 237, Frankfurt 178 + 157, Köln 921 + 253.

Nebenaufgaben der Handels-Hochschule sind: die volle Ausbildung von Handelslehrern (Studienzeit $2^1/_2$ Jahre; besondere Prüfungsordnung), ergänzende Lerngelegenheit für zukünftige Konsuln, für Juristen, sowie Verwaltungsbeamte aller Art usw. Hochschule für Welthandel.

In den wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultäten zu Köln und Frankfurt a. M. ist nunmehr die Möglichkeit gegeben (auch für Nichtabiturienten), das Studium (mindestens 6 Semester) durch die Doktorpromotion (Dr. rer. pol.) abzuschließen; besondere Ordnungen liegen vor.

Die Zahl der voll immatrikulierten Studierenden (ohne Hospitanten und Hörer) betrug im Wintersemester 1919/20 an den Handels-Hochschulen Berlin 1184, Königsberg 90, Leipzig 819, Mannheim 449, München 602, Nürnberg 180 (an den wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultäten der Universitäten — wobei nicht ersichtlich, wieviel für Handelswissenschaften —: Frankfurt 1467, Köln 1901). Jene Zahlen sind nicht durchweg vergleichbar, da z. B. in Leipzig jeder als Studierender gezählt wird, der ein gewisses Minimum an Stundenzahl belegt hat, während sonst ein volles Studiengeld verlangt wird (Berlin: 250 M. pro Semester; Ausländer 250 M. Gold).

Teils aus diesem Grunde, teils auch wegen Verschiedenheiten der Etatisierung lassen sich die Finanzen der Handels-Hochschulen ebenfalls nicht vergleichen. Obst berechnete für das Jahr 1911/12 (zu Berlin anscheinend 1910/11) die Summe aller Ausgaben in Berlin auf 309 991, Frankfurt a. M. auf 442 350, Köln auf 409 300, Mannheim auf 176 800, München 151 000, wovon durch Vorlesungshonorare nicht gedeckt wurden: 143 196, 385 230, 236 300, 146 830, 96 000; so daß O. als Zuschuß auf den Kopf der Studierenden berechnete: Berlin 355, Frankfurt a. M. 1411, Köln 493, Mannheim 1546, München 580 M. Aus der Kriegs- und Nachkriegszeit sind Etatsziffern bisher nicht veröffentlicht worden.

Der Verband deutscher Diplomkaufleute hat in den Jahren 1912 und 1920 Umfragen über die Berufsstellung seiner Mitglieder veranstaltet. Unter 292 (bezw. 232) Antwortenden waren tätig: als selbständige Unternehmer 25 (58), als Vorstände von A.-G. usw. 32 (23), als Prokuristen, Bevollmächtigte, Abteilungsvorsteher usw. 110 (56), als sonstige kaufmännische Angestellte 74 (52), in nichtkaufmännischer Praxis in gehobener Stellung 37 (28), als Studenten, ohne Stellung usw. 14 (15).

Im Auslande befinden sich die wichtigsten Handels-Hochschulen oder ähnliche Veranstaltungen in:

Wien (Hochschule für Welthandel); Budapest, Klausenburg, Fiume (Exportak.) — an den 6 schweizerischen Landesuniversitäten, sowie an der freien (kath.) Universität Freiburg in Gestalt von (vorhandenen oder in Errichtung begriffenen) Lehrstühlen für Handelswissenschaften („Privatwirtschaftslehre") oder, wie in Lausanne, in Angliederung unter selbständiger Direktion; städtisch: Sankt Gallen (in Entwickelung aus einer „Handelsakademie") — Rotterdam — Brüssel, Antwerpen (auch Lüttich, Mons, Löwen?) — Paris — Genua, Mailand (Luigi Bocconi) — London, Birmingham, Glasgow, Manchester — Stockholm — Moskau, Kiew (auch St. Petersburg, Charkow?) — Athen. — Aus dem fernen Ausland werden, ohne die Möglichkeit, den Hochschulcharakter zu kontrollieren, genannt: Buenos Aires, Valparaiso — Tokio, Kobe, Osaka — Shangai — New-York, Philadelphia, Cambridge (Mass.), Burlington (Vermont), Hanover (New-Hampshire), Chicago, Madison (Wisc.), Berkley (Kalif.), sowie ähnliche Veranstaltungen in Urbana (Ill.), Ann Arbor (Mich.), Minneapolis (Minn.) und Palo Alto (Kalif.).

---

b) Zeitungswesen als Hochschulfach und die Vorbildung der Journalisten.

Von Ministerialrat Dr. **Otto Jöhlinger,**

Dozent der Staatswissenschaften und Zeitungskunde am Orientalischen Seminar der Berliner Universität,

Literatur:

Vgl. die in meinem Buche: „Zeitungswesen und Hochschulstudium" (Jena 1919 bei Gustav Fischer) angegebene Literatur: ferner zwei Broschüren: „Die Vorbildung der Journalisten", herausgegeben vom Reichsverband der deutschen Presse, und „Die Bildung des Journalisten", herausgegeben vom Verein der Kölner Presse. — Mohr, „Zeitung und Neue Zeit" (München 1919). — Privatdozent Dr. Otto Wettstein, „Zeitungskunde als wissenschaftliches Fach" (Festschrift der Dozenten zur Einweihung der neuen Universität, Zürich 1914).

Vor mir liegt ein Bericht über die Düsseldorfer Tagung des „Reichsverbandes der deutschen Presse“ vom Mai des Jahres 1913, wo als Punkt 5 der Tagesordnung: „Die Vorbildung der Journalisten,“ beraten wurde. Das Hauptreferat hatte Dr. Martin Mohr, der dafür eintrat, daß die theoretische Ausbildung der Journalisten ausgebaut und daß an den Hochschulen Vorlesungen über Zeitungswissenschaft gehalten und Seminare für Zeitungskunde geschaffen werden sollten. Gegen diesen Vorschlag wandte sich der bekannte Berliner Journalist, Dr. J. Kastan vom „Berliner Tageblatt“ in einer temperamentvollen Rede, die den Laien höchstwahrscheinlich unverständlich sein wird, die aber typisch für die Auffassung ist, die in weiten Kreisen der deutschen Journalistenwelt herrscht. Dr. Kastan, der einer der trefflichsten unter den deutschen Journalisten ist und sich durch ungewöhnliche Kenntnisse auszeichnet, erfreut sich mit Recht eines ganz besonderen Ansehens unter seinen Berufskollegen und in der breiten Öffentlichkeit, und es dürfte daher angebracht sein, die wichtigsten Gegenargumente Kastans meinen Betrachtungen voranzustellen.

Kastan bemerkte, daß die Journalisten nicht die einzigen sind, für deren Berufsausübung eine bestimmte Berufsausbildung nicht verlangt wird; auch um Minister zu werden, bedürfte es keiner bestimmten Vorbildung. Bismarck habe einmal gesagt: „Zum Ministerwerden gehört Ministrie.“ Ebenso könne man sagen: „Zum Journalistenwerden gehöre Journalistrie.“ Es handele sich dabei um ein Imponderabile, das man nirgends als außer in sich selbst finden könne. Es könne gar keine Schule für den Beruf geben, die die idealen Forderungen voraussetze, wie sie für den Journalisten gelten. Fortbildungsanstalten seien gar nicht möglich, Lehranstalten seien nur möglich für bestimmt umgrenzte Zwecke und nach bestimmt umgrenzten Methoden. Das treffe aber auf den Journalistenberuf nicht zu. Er wisse kein anderes Ausbildungsmittel als das eine: „Wer schwimmen lernen will, muß ins Wasser springen.“ Diejenigen, die es in der Journalistik zu etwas gebracht hätten, seien nie mit der bestimmten Absicht in eine Schule getreten, Journalist zu werden. Was angelernt werden könne, das seien nur die niedrigsten Stufen des Journalismus. Journalismus müsse in dem Blute dessen fließen, der Journalist werden wolle. Zwei Dinge müßte man auseinanderhalten: das Anlernen gewisser technischer Tätigkeiten und den eigentlichen journalistischen Beruf. Von unseren glänzenden Journalisten hätten die wenigsten eine Vorstellung von der Herstellung einer Zeitung. Die brauchten sie auch nicht zu haben, die sei nur für den Chefredakteur notwendig. Kenntnisse müsse natürlich der Journalist haben; aber wo er sie hernehme, sei völlig gleichgültig, und so gab denn Kastan den Rat: „Hüten Sie sich, dem einzigen freien Beruf irgendeinen Zwang nach irgendeiner Richtung hin auferlegen zu lassen... Geben Sie jeden Versuch auf, durch Institute, seminarähnliche Einrichtungen die Vorbildung der Journalisten zu fördern... Lassen Sie die Vorbildungsfrage ein für allemal begraben sein, folgen Sie meinem gutgemeinten Rat, lassen Sie diesen wilden, ungeregelten Zustand weiter fortbestehen, lehnen Sie alles a limine ab.“

Ich habe die Ausführungen Kastans etwas ausführlicher wiedergegeben, weil sie kennzeichnend sind für die Auffassung zahlreicher Journalisten und zwar namentlich Journalisten der älteren Generation, die fast ausnahmslos einem gewissen „journalistischen Manchestertum“ huldigen: ausgehend von dem Verlangen nach dem freien Spiel der Kräfte, wobei sich der Tüchtige durchsetzt. Wer einer solchen Auffassung huldigt, der wird nie zugeben, welche Bedeutung eine wissenschaftliche Ausbildung für die Journalisten hat und namentlich nicht, welche Bedeutung der Ausbau der Zeitungskunde als Hochschulfach haben muß. Wenn Kastan den „wilden, ungeregelten Zustand“ — wie er sich selbst ausdrückt — fortbestehen lassen will, so wird es kein Mittel geben, ihn zu überzeugen, daß es doch noch einen idealeren Zustand geben kann als den jetzigen, wo derjenige, der Journalist werden will, sich mühselig erst seine Kenntnisse und zwar nicht nur seine theoretischen, sondern auch seine praktischen zu sammeln gezwungen ist. Gewiß, unter den früheren Verhältnissen war es üblich, daß die Männer, die zur Presse gingen, mehr oder weniger durch Zufall Journalisten geworden sind, d. h. erst auf dem Umweg über andere Berufe, die sie nicht befriedigten; daher auch die Auffassung von „Leuten, die ihren Beruf verfehlt haben.“ In Wirklichkeit hatten sie ihren Beruf nicht verfehlt, sondern sie waren zum Journalismus begabt,

fanden nur nicht den richtigen Weg dazu und hatten oft nicht die notwendigen Kenntnisse der tatsächlichen Verhältnisse.

Man kann wohl heute sagen, daß der Standpunkt Kastans als veraltet anzusehen ist und die jüngere Generation eine ganz andere Auffassung vertritt. Man hat jetzt eingesehen, daß die Politik des „Sichgehenlassens“ doch von Übel war. Zahlreiche Kräfte sind in den Journalismus hineingekommen, die gar nicht hineingehören, die sich nicht bewährt haben, oder sich in ihm nicht wohlfühlen. Wie überall, so hat auch beim Journalismus der „ungeregelte, wilde Zustand“ erhebliche Nachteile, und ein sorgfältiges Abwägen der Vor- und Nachteile muß heute unbedingt zugunsten der gründlicheren akademischen Ausbildung beantwortet werden.

Treffende Worte sind es gewesen, die gelegentlich einer Aussprache im Verein der Kölner Presse der Studiendirektor der Kölner Hochschulen, Prof. Eckert, gesagt hat[1]). Eckert unterschied bei dem Bildungsproblem zwei Fragen:

a) die Ausbildung des journalistischen Nachwuchses und
b) die Fortbildung des praktisch bewährten Journalisten.

Mit Recht bezeichnet Eckert die Frage der wissenschaftlichen Fortbildung der Journalisten als einen Programmpunkt unserer Zeit; denn wer lange Zeit im Beruf gearbeitet hat, den spezialisierten Tagesdienst kennt, fühlt immer stärker das Bedürfnis, gelegentlich einmal weitere Überschau zu halten, sich genau zu orientieren und sich mit dem vertraut zu machen, was die Wissenschaft an jüngsten Ergebnissen liefert. Das Fortbildungsbedürfnis der Journalisten deckt sich nach der Auffassung Eckerts nahezu vollkommen mit dem Fortbildungsbedürfnis der übrigen Akademiker. Ganz anders aber sei es mit dem Ausbildungsproblem. Hier müsse man berücksichtigen, daß der Journalismus ein freier Beruf sei, für den bestimmte Vorbedingungen nicht verlangt werden. Es werde immer Journalisten aus jedem Berufskreise geben, denen die natürliche Begabung zu dem Beruf des Tagesschriftstellers ein Arbeitsfeld eröffne, ohne daß sie einer besonderen wissenschaftlichen Schulung bedürften. Aber die Verknüpfung von theoretischer Unterweisung und praktischem Einarbeiten sei um so wünschenswerter, als nach Ansicht erfahrener Journalisten eine vollkommen befriedigende Einarbeitung des Nachwuchses in die Dinge der Alltagsarbeit nur in beschränktem Umfange möglich sei. Je früher die Ausbildung beginne, um so besser; aber der Studierende solle sich nicht auf die Journalistik spezialisieren. Denn auch der begabteste Student könne nicht von vornherein wissen, ob ihm die Pressetätigkeit immer zusage und ob er wirklich in ihr den erträumten Erfolg finde. In Betracht käme infolgedessen lediglich eine Ergänzung der Studien an den Hochschulen, also die Einführung des Zeitungswesens als Hochschulfach. Für solche Vorlesungen seien in erster Linie die Fachleute geeignet.

Das Problem der Ausbildung bzw. Vorbildung der Journalisten hat die Interessenvertretungen häufig beschäftigt, weniger dagegen die Hochschulen. Die deutschen Universitäten haben bisher, von wenigen Ausnahmen abgesehen, von denen noch die Rede sein soll, dem Zeitungswesen kaum Interesse entgegengebracht. Wohl aber haben die Fachverbände entsprechende Resolutionen gefaßt, denen aber bisher ein greifbares Resultat meist nicht gefolgt ist. So z. B. hat am 1. X. 1911 der „Landesverband der bayerischen Presse“ sich mit dem Problem der Ausbildung der Journalisten befaßt; ferner der „Verband rheinisch-westfälischer Presse,“ der „Verein deutscher Zeitungsverleger“, der schon erwähnte „Reichsverband der deutschen Presse“ und zahlreiche andere.

Bevor wir zu dem übergehen, was bisher an den deutschen Hochschulen auf diesem Gebiet geleistet wird, sei kurz untersucht, um was es sich bei dem ganzen Problem handelt:

Daß man den journalistischen Beruf nicht auf Hochschulen lernen kann, darüber kann ein Zweifel nicht bestehen, ist auch von ernsthaften Männern nie behauptet worden. Alle Versuche, „Journalisten-Hochschulen“ zu begründen, sind gescheitert. Es kann vor besonderen Hochschulen dieser Art nicht genug gewarnt werden. In Betracht kommt lediglich, daß zur Ergänzung der Studien das Zeitungswesen in wissenschaftlicher Weise behandelt wird, daß also der angehende Journalist sich schon während seiner Studien mit „Zeitungskunde“ befaßt

[1]) Bildungsfragen des Journalismus in „Die Bildung des Journalisten“.

und nicht mit völliger Ahnungslosigkeit ein Gebiet betritt, das vorher kennenzulernen für ihn von ungeheurem Werte ist. Es kann sich also nur darum handeln, die Zeitungskunde als ein Lehrfach in den Plan der Universitäten und Hochschulen aufzunehmen. Dabei wird man drei Kategorien von Interessenten unterscheiden müssen:

Zunächst diejenigen, die von vornherein die Absicht haben, Journalist zu werden. Ihre Zahl war bisher nicht groß; denn der junge Akademiker machte sich oft zunächst ganz andere Pläne, und in vielen Fällen gelangte er erst nach einigen anderen Versuchen dazu, der Presse als Tätigkeitsfeld sein Augenmerk zuzuwenden. Zum Teil hängt das mit der geringen Achtung zusammen, die die Presse im früheren Deutschland genoß. Das wird in Zukunft vielleicht anders werden. Der Presse dürfte im neuen Deutschland eine ganz andere Rolle zufallen als früher und damit auch für viele Kreise einen Anreiz bieten, die bisher dem Zeitungswesen fernbleiben zu müssen glaubten. Da wird es gut sein, wenn dem jungen Akademiker Möglichkeiten geboten werden, alle die Probleme des Zeitungswesens theoretisch vorher kennenzulernen, die für seinen späteren Beruf von Wert sind (vor allem die geschichtliche Entwicklung des Zeitungswesens in Deutschland, die öffentliche Meinung und ihr Einfluß, die wirtschaftlichen Grundlagen des Zeitungswesens, die Art der Berichterstattung, die soziale Stellung der Redakteure, Verleger und sonstigen Mitarbeiter, die Technik des Zeitungswesens, Preßrecht usw.). Aber wer zur Presse gehen will, der muß sich immer im klaren darüber sein, daß Journalismus unter allen Umständen eine Begabung voraussetzt und daß man diese Begabung nicht durch Studium erlangen kann. Wer nicht die psychologischen Voraussetzungen zum Journalismus hat, der wird niemals ein Journalist werden, mag er noch so sehr und so eingehend sich mit Zeitungskunde theoretisch befaßt haben. Wohl aber wird derjenige, der die Begabung hat und dazu noch über gründliche Ausbildung auf dem Gebiet der Zeitungskunde verfügt, einen Vorsprung vor denen haben, die die wissenschaftliche Ausbildung nicht genossen haben. Wie die psychologischen Voraussetzungen des Journalismus sein müssen, soll hier im einzelnen nicht ausgeführt werden. Der Anforderungen sind hier gar viele. Ich kann in dieser Beziehung auf einen sehr instruktiven Vortrag hinweisen, den der Psycho-Techniker, Dr. Kurt Piorkowski, im November 1919 in meinem „Seminar für Zeitungskunde und Zeitungspraxis" gehalten hat[2]). Piorkowski verlangt, daß der gute Journalist fünf psychologische Voraussetzungen erfüllen muß: Schnelle und umfassende Kombinationsgabe, ein sicheres und logisches Urteil, die Gabe, aus dem gegebenen Zusammenhang schnell das wesentliche in kurzem zusammenzufassen. Er muß über einen leichten Ausdruck und großen Wortschatz verfügen und die Eigenschaft haben, sich in die Psyche anderer Menschen hineinzufühlen. Man könnte die Forderungen noch erweitern, das Hauptverlangen wird immer sein: die Schnelligkeit des Denkens und des Arbeitens. Wer nicht schnell zu arbeiten versteht, wer nicht den Sinn für das Aktuelle hat und wer daneben nicht über ein ungewöhnliches Gedächtnis verfügt, der wird den Posten eines Journalisten nicht ausfüllen können. Auch einen gewissen Spürsinn muß derjenige, der Journalist werden will, besitzen, er muß das richtige Gefühl für bevorstehende Ereignisse haben. Dazu kommt dann als ganz selbstverständliche Forderung: **Umfassendes Wissen.**

Daß diese Voraussetzungen nur von den wenigsten erfüllt werden, wird namentlich der Anfänger nicht immer zugeben, und hier kann in den akademischen Vorlesungen über Zeitungswesen viel dazu beigetragen werden, die Spreu von dem Weizen zu sichten, also denjenigen, der wirklich die Begabung hat, auf den rechten Weg weisen, den aber, bei dem die Voraussetzungen fehlen, vor einem gefährlichen Experiment zu warnen. Das wird im Rahmen der Vorlesung allein nicht möglich sein; aber bei Seminarübungen wird sich schon zeigen, wer eine journalistische Ader hat, wer nicht, namentlich wenn man bei den Übungen Rücksicht nimmt auf die Bedürfnisse der journalistischen Praxis.

Man sieht, hier ist eine wichtige Aufgabe zu lösen, der sich auf die Dauer die Wissenschaft nicht entziehen kann, und der akademische Nachwuchs wird es sicher begrüßen, wenn ihm Gelegenheit geboten wird, sich für einen Beruf vorzubereiten, für den es bisher noch an jeder Vor-

[2]) Vgl. den Bericht über diesen Vortrag in der Zeitschrift „Zeitungskunde" vom 27. November, Jahrgang 1919.

bereitungsmöglichkeit fehlte. Wir müssen rechtzeitig auf die Verbesserung des Nachwuchses hinarbeiten; denn die älteren Journalisten, die sich im Laufe einer langjährigen Praxis ihre Kenntnisse angeeignet haben und über die notwendige Routine verfügen, scheiden immer mehr aus. Über die Qualität des Nachwuchses wird allgemein geklagt und während alle anderen akademischen Berufe überfüllt sind, leidet der Journalismus dauernd Mangel an geeigneten Wettbewerbern, müssen wichtige Posten in der deutschen Presse durch minderwertige Kräfte ausgefüllt werden. Gewiß gelingt es der großen Tagespresse bis jetzt meist noch, die wichtigsten Posten mit begabten und auch gebildeten Bewerbern zu besetzen; aber die Heranziehung des Nachwuchses stößt auch bei diesen Zeitungen auf große Schwierigkeiten. In der mittleren und kleinen Presse sieht es aber in dieser Beziehung böse aus. Hier sind doch gar zu viele subalterne Kräfte tätig, die man als Journalisten nicht ansprechen kann, sondern als Handwerker oder reine Routiniers. Hier eine Veredlung herbeizuführen durch wirklich wissenschaftlich ausgebildete Journalisteu, die natürlich über die notwendige Begabung verfügen müssen, ist eines der wichtigsten Probleme der Gegenwart.

Nun kommen ja für die Presse nicht nur solche Männer in Betracht, die einen regelrechten Lehrgang an einer Universität oder Hochschule durchgemacht haben, sondern auch in großem Umfange Männer, die aus dem praktischen Leben stammen, sei es, daß sie als Parteisekretäre, als Parlamentarier, als Kaufleute oder als freie Schriftsteller angefangen haben. Diese haben nur zu einem Teil die notwendige wissenschaftliche Ausbildung. Sie haben einen großen Teil ihres Wissens durch Selbststudium erlangt, und das sind oft nicht die Schlechtesten; aber ihr Wissen hat zuweilen erhebliche Lücken. Da ist es durchaus gut, wenn solche Männer, die bereits in der Presse tätig sind, da, wo sich Gelegenheit bietet, an einer Hochschule Vorlesungen über Zeitungswesen hören, damit sie einmal einen tieferen Einblick in den Beruf bekommen, in dem sie tätig sind. Wieviele politischen Redakteure gibt es, die niemals das Preßgesetz gelesen haben, wieviele Feuilletonredakteure, die keine Ahnung haben von der geschichtlichen Entwicklung des deutschen Zeitungswesens und wieviele Handelsredakteure, die nicht die wirtschaftlichen Grundlagen des Zeitungswesens kennen, und wie wenige haben überhaupt eine Ahnung von den technischen Grundlagen des Zeitungsbetriebes. Die Auffassung als ob diese Kenntnisse nicht nötig sind, muß als veraltet abgelehnt werden. Wer einen Beruf wirklich ausfüllen will, muß nicht nur Spezialwissen haben, sondern muß auch möglichst genau mit der Entwicklung des eigenen Berufsstandes vertraut sein. Hier käme also — das ist die zweite Aufgabe — das Zeitungswesen für die Fortbildung der Praktiker in erheblichem Umfang in Betracht.

Mindestens ebenso wichtig aber wie die Vorbildung und Fortbildung ist die dritte Aufgabe der Zeitungskunde, nämlich weiteste Kreise der deutschen Akademiker mit dem Zeitungswesen überhaupt vertraut zu machen; denn die Vorlesungen über Zeitungswesen sollen nicht nur für die Journalisten bestimmt sein, sondern darüber hinaus für die Angehörigen aller akademischen Berufe. Der Jurist, der Beamte, der Arzt, der Nationalökonom, der Diplomat, der Politiker, sie alle haben dauernd mit der Presse zu tun, haben aber meist keine Ahnung, wie es in einer Zeitung zugeht und worauf es bei einer Zeitung ankommt. Wie uns diese Unkenntnis geschadet hat, das hat die Zeit vor dem Kriege und noch mehr der Krieg selbst gelehrt. Die völlig falsche Behandlung der öffentlichen Meinung und ihres wichtigsten Ausdrucksorgans, der Presse im Kriege, war zum weitaus größten Teil auf die fundamentale Unkenntnis alles dessen zurückzuführen, was mit der Presse in Zusammenhang steht. Sowohl bei den Zivil- als auch bei den Militärbehörden sind die schlimmsten Verstöße gemacht worden, die zu vermeiden gewesen wären, wenn man sich vorher etwas mehr mit dem Problem „Presse“ beschäftigt hätte. Was hier auf dem Gebiet der auswärtigen Politik in Deutschland versäumt worden ist, ist zu bekannt, als daß es hier an dieser Stelle ausgeführt zu werden brauchte. Das schlechte Verhältnis zwischen der Leitung der Reichspolitik in Deutschland und der Mehrzahl der deutschen Zeitungen trägt in vieler Beziehung die Schuld an dem, was wir erleben mußten, und die Tatsache, daß deutsche diplomatische Vertreter im Auslande oft überhaupt keine Beziehungen zu den deutschen ausländischen Pressevertretern, ganz im Gegensatz zu ihren französischen und englischen Kollegen, unterhalten haben, hat uns unsagbar geschadet. Hier muß unbedingt eine Änderung eintreten,

und als ein wichtiges Mittel hierfür sehe ich die Aufklärung der gesamten akademischen Jugend über das Zeitungswesen an. Hier wird eine Ergänzung des Lehrplanes unserer Universitäten von großer politischer Bedeutung sein. Auch wer nicht Journalist werden will, wird aus den Vorlesungen über Zeitungswesen Nutzen ziehen können.

Sieht man von älteren Versuchen ab, so kann man sagen, daß das Zeitungswesen eines der jüngsten Kinder unserer Universitäten ist. Die Ursachen dafür, daß man bisher von seiten der Universitäten dem Zeitungswesen so geringes Interesse entgegengebracht hat, hat Karl Bücher einmal richtig gekennzeichnet, wenn er sagt:

„Die enge Verbindung, welche in Deutschland zwischen wissenschaftlicher Forschung und Universitäts-Unterricht besteht, hat neben manchen unverkennbaren Lichtseiten doch einen großen Nachteil. Dieser besteht darin, daß solche Gebiete des Wissens, welche nicht die Grundlage einer akademischen Laufbahn bilden können, von der Forschung vernachlässigt werden. Unter diesem Schicksal hat auch das Zeitungswesen zu leiden."[3])

Bisher hat man sich im Rahmen der Universitäten mit dem Zeitungswesen in der Hauptsache auf juristischem Gebiet befaßt, nämlich mit dem Preßrecht. Vereinzelt wurden auch historische Vorlesungen gehalten, damit wird aber das vorhandene Bedürfnis nicht befriedigt. Erst ganz neuerdings ist man dazu übergegangen, dem Zeitungswesen einen Platz an den Universitäten einzuräumen. Bahnbrechend ist in dieser Beziehung in Deutschland Karl Bücher, der schon früher in Basel Vorlesungen über Zeitungswesen gehalten hat und der an der Leipziger Universität das „Institut für Zeitungskunde" begründete. Bücher selbst hält an diesem Institut für Zeitungskunde Vorlesungen über Journalistik, während durch Praktiker ergänzende Vorlesungen aus den einzelnen Gebieten des Zeitungswesens gehalten werden. Zur Vertiefung der Kenntnisse und als Grundlage für die Seminararbeiten ist an dem „Institut für Zeitungskunde" eine größere Sammlung von seltenen Zeitungen, sowie eine Handbibliothek angelegt. Eine wirksame Ergänzung erfährt diese Sammlung durch das wertvolle Material, das im „Leipziger Kulturmuseum" vorhanden ist, wo die Studierenden der Leipziger Universität Gelegenheit haben, ihre Studien zu vertiefen. Dort verwalten zwei ausgezeichnete Gelehrte, Prof. Schramm und Dr. Bockwitz, große Sammlungen historischer Art über die Entstehung der Erzeugnisse der Druckpresse im allgemeinen und der Zeitung im besonderen, die sie zugleich auch wissenschaftlich bearbeiten.

In Heidelberg hat man eine Zeitlang durch Prof. Koch Vorlesungen über Zeitungswesen halten lassen, aber diesen Versuch nach einiger Zeit wieder eingestellt und seither nicht wieder aufgenommen. Großes Interesse bringt man dem Zeitungswesen an den Kölner Hochschulen entgegen, und hier war es namentlich Dr. Robert Brunhuber, der Vorlesungen über Zeitungswesen hielt. Neuerdings ist Prof. Dr. Spahn ein Lehrauftrag für Zeitungswesen erteilt worden.

Der erste amtliche Lehrauftrag, den das Preußische Kultusministerium erteilte, erging an Dr. Otto Jöhlinger in Berlin für das „Orientalische Seminar der Berliner Universität" und zwar lautete der Lehrauftrag dahin, daß „sowohl Vorlesungen über Zeitungswesen als auch Übungen über Zeitungskunde und Zeitungspraxis veranstaltet werden" sollten. In Ausführung dieses Lehrauftrages werden an der genannten Stelle seit dem Sommersemester 1919 Vorlesungen über Zeitungswesen gehalten. Gleichzeitig wurde dort das „Seminar für Zeitungskunde und Zeitungspraxis" begründet, das ebenfalls eine Sammlung der wichtigsten in Betracht kommenden Zeitungsliteratur angelegt hat. In diesem Seminar halten regelmäßig angesehene Praktiker des Zeitungswesens Einzelvorträge aus ihren Arbeitsgebieten.

Kurze Zeit darauf habilitierte sich Dr. D'Ester an der Universität in Münster i. W., der das Zeitungswesen namentlich von der historischen Seite aus behandelt und der den Plan hat, in Münster ein „Institut für wissenschaftliche Zeitungsforschung für Westfalen" zu begründen[4]).

Die Erteilung eines Lehrauftrages an den Handelsredakteur der „Frankfurter Zeitung", Ernst Kahn, für die Frankfurter Universität steht im Augenblick, wo diese Zeilen geschrieben werden, unmittelbar bevor. Ferner werden Vorlesungen gehalten an der Technischen Hochschule

[3]) Entstehung der Volkswirtschaft Bd. I, S. 251.

[4]) Vgl. Zeitungskunde als wissenschaftliches Fach von Dr. Hans Bockwitz in der „Zeitschrift des Vereins für Buchwesen und Schrifttum", Nr. 1/2, Jahrg. 1920.

zu Darmstadt von Dr. Meißner. In München wurde anfangs des Jahres 1920 dem Sekretär der Universität Straßburg, Dr. Haußmann, die Erlaubnis für Vorlesungen über Zeitungswesen, Politik und Zeitungswesen erteilt. An der Handels-Hochschule Berlin hat eine Zeitlang Artur Norden Vorlesungen über Handelsjournalistik gehalten, die dann von Dr. Haas, dem Chefredakteur des Transocean, übernommen wurden.

In der Schweiz ist es namentlich Dr. Otto Wettstein, der dem Zeitungswesen Eingang an der Universität Zürich verschafft hat. In Bern hält Dr. Bühler Vorlesungen über Zeitungswesen.

Man sieht, Ansätze sind vielfach vorhanden, und namentlich in der Neuzeit ist unstreitig ein gewisser Ausbau festzustellen. Aber es ist noch sehr viel zu leisten, wenn alle die Forderungen erfüllt werden sollen, die die Zeitungskunde stellt. Heute kann kein Zweifel mehr darüber bestehen, daß die Zeitungskunde in den Lehrplan der Universität gehört. Desgleichen kann kein Zweifel mehr darüber bestehen, zu welcher Disziplin das Zeitungswesen gehört: nicht zur Geschichte, noch zur Jurisprudenz sondern in das Gebiet der Staatswissenschaften. Diesen Standpunkt vertritt u. a. auch Karl Bücher. Nur im Rahmen der allgemeinen Staatswissenschaften lassen sich alle die Probleme behandeln, die zum Zeitungswesen im heutigen Sinne gehören.

Die große Schwierigkeit wird nur immer sein, geeignete Kräfte zu gewinnen. Denn darüber muß man sich im klaren sein, wer das Zeitungswesen in der Praxis nicht kennengelernt hat, kann auch als Dozent die Anforderungen nicht befriedigen, die gestellt werden. Es wird eine Sorge der nächsten Zukunft sein, aus den Kreisen der Praktiker die geeigneten wissenschaftlich geschulten Kandidaten für die wichtigsten Hochschulen zu gewinnen, wobei man natürlich eins berücksichtigen muß, daß die Besten unter den Praktikern schon deshalb oft nicht in Betracht kommen, weil sie durch die aufreibende Arbeit des Journalismus an der wissenschaftlichen Durcharbeitung des Materials verhindert sind. Auch ist zu beachten, daß gerade auf dem Gebiet der Zeitungskunde noch so unendlich viel zu leisten ist; denn die Literatur, die brauchbar ist, ist äußerst spärlich gesät. Es wird vielfach ein Forschen von Grund auf voraussetzen, wenn wir überhaupt die Zeitungskunde als wissenschaftliches Lehrfach zur Anerkennung bringen wollen.

---

c) Volkshochschulen.

Von **Paul Kaestner**, Berlin,

Ministerialdirektor im Preußischen Ministerium für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung.

Literatur:

Dr. v. Erdberg, Freies Volksbildungswesen. Berlin 1919, C. Heymann. — Heinrich Harms, Die deutsche Volkshochschule. 2. Aufl. Hamburg, Deutschnationale Verlagsanstalt. — Dr. Else Hildebrandt, Die schwedische Volkshochschule. Berlin 1918, C. Heymann. — Dr. A. Hollmann, Die Volkshochschule und die geistigen Grundlagen der Demokratie. Berlin 1919, Parey. — A. Jakobs, Über Wesen und Ziele einer Volkshochschule. Freier Ausschuß für Volksbildung in Essen 1919. — Dr. Georg Koch, Eine deutsche Volkshochschule. Sonderabdruck aus dem Volksbildungsarchiv, Bd. 5, Heft 4. 1917. — Dr. Georg Koch, Die deutsche Volkshochschulbewegung. Berlin-Steglitz 1919, Evangelischer Presseverband für Deutschland. — Dr. W. Mahrholz, Die Aufgabe der Volkshochschule. Preußische Jahrbücher, Dez. 1919, S. 398. — Dr. Picht, Die deutsche Volkshochschule der Zukunft. Leipzig 1919, Quelle & Meyer. — Dr. Picht, Universitätsausdehnung und Volkshochschulbewegung in England. Tübingen 1919, Mohr. — Eduard Weitsch, Zur Sozialisierung des Geistes. Jena 1919, Diederichs. — Zur Volkshochschulfrage. Amtliche Schriftstücke, herausgegeben vom Ministerium für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung. Leipzig 1919, Quelle & Meyer. — Die Arbeitsgemeinschaft, Monatsschrift für das gesamte Volkshochschulwesen, seit Juli 1919. Leipzig, Quelle & Meyer.

Volkshochschulen entstanden auf deutschem Boden zuerst in Schleswig-Holstein seit 1905 als ländliche Heim-Volkshochschulen in Anlehnung an das Muster Dänemarks, das ein Drittel seiner bäuerlichen Bevölkerung in die Folkehöjskole schickt und seine größte Volkshochschule

Askov unmittelbar an der bisherigen nordschleswigschen Grenze unterhält. Namentlich die Volkshochschulen für die bäuerliche Bevölkerung in Mohrkirch-Osterholz, Tingleff und Norburg ahmten bewußt das dänische Muster der ländlichen Heim-Volkshochschule nach. Als der preußische Kultusminister 1909 diese Volkshochschulen unterstützen wollte, wurde ihm noch die Zuständigkeit bestritten. Erst 1919 ist die Zuständigkeit des Ministers für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung für das Volkshochschulwesen anerkannt. Nach Art. 148 Abs. 4 der Reichsverfassung sollen Reich, Länder und Gemeinden das Volkshochschulwesen fördern, und in den preußischen Staatshaushalt für 1919 sind die ersten Mittel zur Förderung des Volkshochschulwesens eingestellt. Hier können im vorgeschriebenen engen Rahmen nur die wesentlichsten Züge der weit ausgreifenden Volkshochschulbewegung gezeichnet werden. Sie unterscheidet sich grundsätzlich von der ,,Universitäts-Ausdehnung" im englischen Sinne und in Anlehnung an Wiener Muster, der Einrichtung ,,volkstümlicher Hochschulkurse", die von Universitätsprofessoren für breitere Bevölkerungskreise seit längerer Zeit abgehalten werden und deren Tätigkeit durchweg nur Mittelstandskreise erreicht hat. Sie unterscheiden sich ebenso grundsätzlich von dem Vortragswesen der Volksbildungsvereine und Volksbildungsveranstaltungen verschiedenster Art, wie sie seit langem besonders durch die Gesellschaft für Volksbildung seit 1871, durch den Volksverein für das katholische Deutschland und durch den Zentralbildungsausschuß der sozialdemokratischen Partei unterhalten und dankenswert gefördert werden. Die Volkshochschule stellt vielmehr nur einen Ausschnitt aus dem freien Volksbildungswesen dar und diesem verbleibt neben der Volkshochschule eine Fülle von Aufgaben, deren Förderung ebenso dringlich erscheint, wie die Volkshochschularbeit.

1. Die Volkshochschule wird getragen von dem Gedanken, daß Kopf- und Handarbeiter sich in Arbeitsgemeinschaft aller Volkskreise gegenseitig ergänzen und Verständnis für die gemeinsame Arbeit gewinnen können und müssen. In Ergänzung und wesentlichem Ausbau des Gedankens der Einheitsschule sollen die Volkshochschulen der geistigen Verbindung aller Volkskreise dienen und ohne Verwischung nicht verwischbarer Gegensätze das gegenseitige Sichverstehen ermöglichen.

2. Eine geistige Bewegung wie die Volkshochschulbewegung wird nicht von oben geleitet, sondern sie wächst, wenn sie eine wirklich lebendige Bewegung ist, selbständig von unten. Der Staat leitet sie nicht, muß aber jede Volkshochschularbeit treibende Lebensgemeinschaft nach Kräften beraten, anregen und fördern. Wesentlichste staatliche Aufgabe ist die Ausbildung von Volkshochschullehrern, wie sie gegenwärtig in besonderen Kursen erfolgt, die Vertiefung des Volkshochschulgedankens durch seine Pflege in Schule und Hochschule und jede zweckmäßige Hilfe bei Zusammenfassung der Volkshochschularbeit.

3. Die Volkshochschule ist eine allen Volksgenossen nach Abschluß ihrer Schulbildung und unabhängig von ihrer Berufsbildung offenstehende Arbeitsgemeinschaft von geistigen und Handarbeitern mit dem Ziele der Schaffung einer das ganze Volk umfassenden Gemeinsamkeit des geistigen Lebens. Sie vermittelt nicht Berufs- oder Fachbildung, sondern müht sich um Menschenbildung, um vertiefte geistige Bildung der Menschen um ihrer selbst willen. Sie verleiht keine Berechtigungen und erteilt keine Zeugnisse, sie vermittelt keine Wissenschaft, sondern führt zum Bewußtsein des Nichtwissens und lehrt Begreifen, damit aber Ehrfurcht, und Scheu vor dem Schlagwort, der Waffe der Halbbildung.

4. Die Volkshochschule kann nach ihren Begriffen als geistige Arbeitsgemeinschaft des Volkes keiner Partei, keiner Gruppe oder Konfession dienen. Sie dient dem Volk als Gesamtheit und kann ihre Aufgabe nur im Geist sachlicher Wissenschaftlichkeit erfüllen. Sie schließt politische, volkswirtschaftliche, religiöse Fragen keinesfalls aus, aber sie behandelt sie wissenschaftlich und nimmt wissenschaftlich durch Vortragende jeder Richtung zu ihnen Stellung. Ihre Teilnehmer sollen sich, ein jeder von dem Boden seiner Weltanschauung aus, mit den geistigen Gütern der gesamten Kultur auseinandersetzen und so in gemeinsamer geistiger Arbeit zu gegenseitigem Verständnis und zur Achtung vor der Überzeugung anderer kommen. Die Volkshochschule steht selbständig neben der Parteischule, die ihre Sonderaufgaben behält, Aufgaben allgemeiner politischer, wirtschaftlicher und religiöser Bildung aber an die Volkshochschule abtreten kann.

5. Lehrer in der Volkshochschule ist nicht ohne weiteres der Professor, sondern der geistig aus dem Vollen schöpfende, der als Volkshochschullehrer berufene Mensch aus allen Berufskreisen. Bei der Vermittlung der Lehrkräfte können die Beratungsstellen für Volkshochschulwesen an den Universitäten wesentliche Dienste leisten. Der Lehrer der Volkshochschule wird vom Vertrauen seiner freiwilligen Hörerschaft getragen, ist ihr Studienleiter und steht mit ihr in dauernder geistiger Auseinandersetzung. Wanderredner können diesen Aufgaben nicht gerecht werden.

6. Die städtischen oder ländlichen Volkshochschulen ohne Heim wachsen, bei gleichmäßiger Beteiligung aller Bevölkerungskreise an der Organisation, in Anlehnung an die Gemeinden oder an andere Körperschaften oder in selbständiger Vereinsform in der Gestalt von festen Vortragsreihen mit regelmäßiger freier Aussprache, vornehmlich aber aus diesen hervorgehenden engeren Arbeitsgemeinschaften in kleinerem Kreise. Die Hörerschaft schließt sich zusammen und hat auf den Arbeitsplan der Volkshochschule, der auf ihre Bedürfnisse eingestellt wird, bestimmenden Einfluß.

7. Die ländliche Volkshochschule mit Heim als geschlossene Lebensgemeinschaft auf Zeit, die ihre Schüler aus den Kreisen von Hand- und Kopfarbeitern aller Art entnimmt und sie wieder in ihre Arbeit entläßt, ist das erstrebenswerte Ziel. Für sie kann die dänische Volkshochschule in wesentlichen Stücken als Muster dienen, während sich die von der Heim-Volkshochschule ganz verschiedene städtische Volkshochschule ihre noch selbständigere Entwicklung unter deutschen Verhältnissen suchen muß und mehr von England (Workers educational association) als von der nordischen Volkshochschule lernen kann. Je besser in der städtischen Volkshochschule die Arbeitsgemeinschaft entwickelt wird, um so eher kann diese Gemeinschaftsform wenigstens in etwas den Heimgedanken ersetzen.

8. Die Volkshochschule pflegt alle Gebiete des geistigen Lebens und entwickelt ihre eigenen Methoden. Wesentlich wird es sein, daß sie sich bodenständig entwickelt, stärker als es bisher geschah, den Menschen in seine Heimat stellt und ihn von dort aus weiteres Begreifen lehrt. Stenographie, Buchführung u. dgl. müssen der Volkshochschule begrifflich fern bleiben.

9. Die Volkshochschule arbeitet grundsätzlich entgeltlich. Die geistige Arbeit soll bezahlt sein. Die Volkshochschule kann sich finanziell nicht allein halten, wenn sie nicht Massenvorträge für die Masse hält und sensationelle Fragen behandelt, damit aber, wie es leider häufig der Fall ist, sich selbst und ihrer Aufgabe, Weckerin einer neuen geistigen Bewegung im Volke zu sein, untreu wird. Die Einnahmen aus den Hörergebühren müssen daher aus öffentlichen Mitteln des Staates, der Gemeinden, Kreise und Provinzen ergänzt werden. Schulräume und Lehrmittel aller Art müssen auch der Volkshochschule dienen.

---

34. Abschnitt.

Kunsterziehung und Kunstpflege.

Von Geh. Regierungsrat Dr. **Peter Jessen**,

Direktor der Bibliothek des Kunstgewerbe-Museums, Berlin.

Der Fürsorge der öffentlichen Mächte bedürfen vorwiegend die b i l d e n d e n Künste. Voran steht die A u s b i l d u n g d e r K ü n s t l e r, seit nach dem Mittelalter die alten handwerklichen Organisationen, die Zünfte und die St. Lukas-Gilden, den Künstlern zu eng wurden, seit einzelne Persönlichkeiten sich namentlich an den Fürstenhöfen Geltung und Privilegien zu verschaffen wußten und endlich der ganze Stand höhere gesellschaftliche Ansprüche erhob und nach Art der Gelehrten

und ihrer Akademien geordnet und geehrt zu werden verlangte. Damit endete die alte Werkstattslehre und die Ausbildung im Atelier des Meisters. Schon im 16. Jahrhundert gab es in Italien Genossenschaften, die sich Akademien nannten und für Unterricht sorgten. Als dann Mazarin 1648 die Académie royale de peinture et de sculpture ins Leben rief, wurden der neuen Körperschaft auch akademische Mal- und Bildhauerkurse angegliedert. Die Lehranstalt ist seit 1863 als Ecole des beaux-arts von der Akademie unabhängig[1]). Dem Beispiele Ludwigs XIV. folgten die übrigen Fürsten. 1692 entstand die Kunstakademie in Wien, 1696 die Kgl. Akademie der Künste in Berlin[2]), im 18. Jahrhundert eine ganze Reihe weiterer Akademien an den wichtigsten Kunstzentren Europas, teils als Körperschaften, teils als Lehranstalten. An den neun Kunsthochschulen Deutschlands[3]) sind schon vor und im Weltkriege Änderungen der Lehrziele und Lehrwege lebhaft erörtert und seit dem Umsturz zum Teil eingeleitet worden. Sie zielen besonders darauf, den Kunstbetrieb fester auf Werkarbeit zu gründen. Man verweist auf Vorgänge in den Kunstgewerbeschulen, die in Deutschland seit bald fünfzig Jahren von den Staaten und Städten zahlreich und mannigfach ausgestaltet werden. Sie nehmen in der Regel nur Schüler auf, die ein Handwerk gelernt haben, und haben sich meist Lehr- und Versuchswerkstätten angegliedert. Man versucht, die beiden Schulgattungen einander zu nähern; das ist vereinzelt organisatorisch und selbst räumlich erreicht worden. Auch die Ausbildung der Baukünstler, die bisher den Technischen Hochschulen oblag, wünscht man in der einen oder anderen Form den Kunstlehranstalten einzugliedern. Zu diesen Fragen haben sich neuerdings berufene Fachleute geäußert[4]).

Dazu gesellt sich das Problem der künstlerischen Erziehung der Jugend und des Volkes. Die sozialen Erwecker und ästhetischen Prediger in England, Männer wie Carlyle, Ruskin, William Morris, haben der Menschheit das Gewissen geschärft für die tieferen Gründe der künstlerischen Not der Zeit. Wer bessern will, darf nicht nur an mögliche ökonomische Gewinne denken; er muß die Volksseele um des Künstlerischen willen zu packen suchen; es handelt sich um ein Problem der nationalen Bildung von tiefem sozialen Wert[5]). In Deutschland hat Julius Langbehn in seiner einflußreichen Schrift „Rembrandt als Erzieher“ die Gedanken auf diese Fragen gelenkt. Praktisch nahm sich zuerst die Schule der Aufgabe an. Alfred Lichtwark in Hamburg und Konrad Lange[6]) wiesen die Wege. Der erste Kunsterziehungstag in Dresden 1901 gewann ihnen weitere Kreise[7]).

Unter den Mitteln, um das Auge und die Phantasie des Kindes zu üben und anzuregen, steht der Zeichenunterricht obenan. In Paris gab es schon 1776 eine öffentliche Zeichenschule; in England wurden Kunst- und Zeichenschulen schon vor der Mitte des vorigen Jahrhunderts organisiert. Auch in Deutschland ist das Zeichnen seit Jahrzehnten als Unterrichtsfach anerkannt. Doch galt es vor 30 Jahren oft mehr als Vorübung für künftige Techniker wie als ein notwendiges Erziehungsmittel für jedermann. Man hat es neuerdings, englischen und amerikanischen Vorgängen folgend, auf freiere Methoden begründet und dadurch volkstümlicher gemacht. Das Zeichnen sollte ergänzt werden durch Handarbeit. Auge und Hand durch eigene Tätigkeit an Zweckaufgaben und gediegenem Material zu üben und dadurch die einseitig geistige Schularbeit zu beleben, wird seit hundert Jahren von den großen Pädagogen empfohlen, seit einem Menschenalter im Ausland, besonders in Skandinavien und Amerika, geübt und, noch zu zaghaft, in Deutschland erstrebt. Die Handarbeit der Mädchen, die zum festen Lehrplan gehört, hat seit kurzem ihre Ziele und Wege handwerklich und künstlerisch reformiert. Um die Einführung der Handarbeit für Knaben als Werkunterricht auf den Unterstufen und als gediegene Handfertigkeit für die älteren Schüler kämpft der Deutsche Verein für Knabenhandarbeit (Sitz Leipzig), begründet von E. von Schenckendorff. Die grundlegenden Neuerungen, denen das deutsche Schulwesen jetzt unterworfen wird,

[1]) Dupré et Ollendorf, Traité de l'administration des beaux-arts. Paris 1885. — Larroumet, L'art et l'état en France. Paris 1895.

[2]) Hans Müller, Die Kgl. Akademie der Künste in Berlin 1696—1896. Berlin 1896.

[3]) W. O. Dressler, Kunstjahrbuch, 7. Jahrgang. Rostock 1913 (wird fortgesetzt).

[4]) Riemerschmid, Künstlerische Erziehungsfragen. München 1917, 1919. — Fritz Schumacher, Grundlagen der Baukunst. München 1919, und andere Schriften.

[5]) Heinrich Waentig, Wirtschaft und Kunst. Jena 1909.

[6]) Die künstlerische Erziehung der deutschen Jugend. Darmstadt 1893.

[7]) Kunsterziehung. Ergebnisse und Anregungen des Kunsterziehungstages in Dresden 1901. Leipzig 1902.

werden diesen Forderungen ausgiebig Rechnung tragen[8]). Des weiteren hat man sich des Baues der Schulhäuser und der Ausstattung der Schulzimmer mit Liebe angenommen und vielenorts ansprechende, geschmackvolle Bauten geschaffen[9]). In die freie Kunst soll der Wandschmuck einführen, der für Schule und Haus zu wohlfeilen Preisen geschaffen worden ist. Nachbildungen bester Kunstwerke alter und neuer Meister, Gemälde, Zeichnungen und Bildwerke, stehen neben farbigen Originalbildern heutiger Künstler, die meist für Steindruck eigenhändig gezeichnet worden sind.

Schwerer als die Schuljugend ist das Volk in seinen weiteren Schichten zu fassen. Es gibt Idealisten, die auf eine Erneuerung der alten Volkskunst hoffen, wie sie einst das Volk besonders auf dem Lande übte; darauf ist leider im Zeitalter der Zeitungen wenig Aussicht. Der Dilettantismus wird sich in die Bahnen besseren Geschmackes leiten lassen, wie ein Teil neuerer Frauenarbeit bekundet; aber einer Ausbreitung, namentlich in der Männerwelt, ist die Zeit wenig günstig. Erfreuliche Versuche macht in Hamburg die Gesellschaft Hamburgischer Kunstfreunde[10]). Während des Krieges haben in den Lazaretten Künstler und Kunstfreundinnen die Arbeiten der Verwundeten technisch und geschmacklich zu bessern gesucht. Vor allem ist daran zu erinnern, wie viel durch Vorträge, Volksabende, populäre Kunstausstellungen, billige und gute Bilder, durch Geschmack in den Aufgaben des täglichen Lebens, den Drucksachen, den Schaufenstern, vor allem in den Werken des Kunstgewerbes, der Baukunst und der öffentlich sichtbaren freien Künste langsam, aber stetig an neuen Maßstäben für Form und Farbe hingestellt und verbreitet werden kann. Besonders verdient um solche Kunstpflege sind der „Kunstwart" und sein Herausgeber Dr. Ferdinand Avenarius in Dresden, um die Bau- und Werkkunst der „Deutsche Werkbund".

Die Kunstpflege richtet sich zunächst auf die Erhaltung und Nutzung des alten Kunstbesitzes. Um die älteren Baudenkmäler zu untersuchen und zu erhalten, ist in Paris schon 1837 die Commission des monuments historiques eingesetzt worden, auf Anregung von Viollet-le-Duc, dem tätigsten französischen Architekten seiner Zeit. In Preußen ist schon 1844 ein Konservator der Kunstdenkmäler angestellt und seither eine über alle Provinzen ausgebreitete Organisation durchgeführt worden. Fast alle Kulturstaaten sind damit beschäftigt, ihren Bestand zu verzeichnen und in meist reich illustrierten Werken zu veröffentlichen, besonders eingehend die verschiedenen Staaten, Provinzen und Städte des deutschen Reiches. Gesetze regeln die Verpflichtung zur Erhaltung der Bauwerke und suchen die Verunstaltung der Orte und der Landschaften zu verhindern[11]). Seit 1899 erscheint eine Zeitschrift „Die Denkmalpflege"; ein „Tag für Denkmalpflege" vereinigt alljährlich die Freunde der Sache, Architekten und Historiker; die mehr volkstümliche Arbeit des Bundes „Heimatschutz" sucht die Liebe zu alter und neuer Kunst im Sinne des Heimatlichen zu verbreiten; sie kann sich dabei auf vielerlei landschaftliche und örtliche Organisationen stützen. Auch für die Erhaltung eigentümlicher Naturdenkmäler und Landschaftsbilder, wie sie in der Schöpfung der National Parks in den Vereinigten Staaten begonnen worden ist, hat Preußen eine amtliche Zentralstelle begründet[12]). Den Museen für Kunst und Kunstgewerbe sind nach Zeit, Art und Ort verschiedenartige Aufgaben zugefallen. Aus und neben den Galerien und Kabinetten der Fürsten sind vereinzelt schon im 18. Jahrhundert (1753 das British Museum, 1793 das Museum im Louvre) und in wachsender Zahl nach der Revolution öffentliche Kunstsammlungen entstanden, zunächst für klassische Werke der Antike und der neueren Malerei, später für alle Gebiete alter und neuer Kunst und Kultur, bald auf das Gute aller Zeiten bedacht,

[8]) Die Arbeitsschule. Monatsschrift des Deutschen Vereins für Knabenhandarbeit, Leipzig. — Margot Grupe, Die neue Nadelarbeit. Berlin 1910. — Aus der Praxis der Knaben und Mädchenhandarbeit, hrsg. L. Pallat, Leipzig 1910ff.

[9]) Das Schulhaus. Zentralorgan für Bau, Einrichtung und Ausstattung der Schulen. Charlottenburg, Schulhausverlag.

[10]) Lichtwark, Wege und Ziele des Dilettantismus, und andere Schriften.

[11]) A. v. Wussow, Die Erhaltung der Denkmäler in den Kulturstaaten der Gegenwart. Berlin 1885. — H. Lezius, Das Recht der Denkmalpflege in Preußen. Berlin 1908. — K. Heyer, Denkmalpflege und Heimatschutz im deutschen Recht. Berlin 1912. — F. W. Bredt, Die Heimatschutzgesetzgebung der deutschen Bundesstaaten. Düsseldorf 1912.

[12]) H. Conwentz, Die Gefährdung der Naturdenkmäler und Vorschläge zu ihrer Erhaltung. 3. Aufl. Berlin 1905.

bald als Nationalmuseum auf die engere Heimat beschränkt; neben den Staatsmuseen gibt es namentlich in Deutschland Provinz-, Stadt-, Orts-, ja Dorfmuseen in fast erdrückender Zahl[13]). Den Kunstgewerbemuseen wurde zuerst das Ziel gesteckt, nicht nur Bestände zu sammeln und zu erhalten, sondern sie nutzbar zu machen für Handwerk und Kunst unserer Zeit. Auf solche lehrhafte und erziehliche Tätigkeit hat sich unter den deutschen Kunstmuseen zuerst die Kunsthalle in Hamburg gerichtet[14]). Allmählich sind die meisten, tätig geleiteten Museen außer Sammelstellen auch Lehrstätten geworden[15]). Zu solch besserer Auswertung des nationalen Kunstbesitzes wird seit der Revolution nachdrücklich gemahnt.

Für die Pflege der lebenden Kunst ist am wichtigsten die Organisation des öffentlichen Bauwesens. Alle heutigen Beurteiler sind einig darüber, daß das bisherige System versagt hat und daß statt der Baubeamten die freien Architekten heranzuziehen sind. Nur wenn die besten Kräfte selbst mit den voraussichtlich bescheidenen Bauten der nahen Zukunft betraut werden, läßt sich der geistige Gewinn des Aufstiegs vor dem Kriege nutzen. Das gilt insbesondere auch für die Kleinsiedlungen und die Stadtplanungen[16]). Wie weit für die Förderung der freien Künste öffentliche Mittel verfügbar bleiben werden, steht dahin; auch ob man für die Auswahl der Aufgaben und der Künstler bessere Wege als bisher finden wird. Diese Fragen der Kunstverwaltung beschäftigen zur Zeit alle Beteiligten[17]). Im Deutschen Reiche hat man alle Aufgaben der Kunstförderung in die Hand eines berufenen Fachmanns, eines Reichskunstwarts, gelegt.

---

[13]) V. Scherer, Deutsche Museen. Jena 1913.

[14]) A. Lichtwark, Die Organisation der Kunsthalle in Hamburg. Hamburg 1887.

[15]) Die Museen als Volksbildungsstätten. Ergebnisse der 12. Konferenz der Zentralstelle für Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen. Berlin 1904. — Die Kunstmuseen und das deutsche Volk, hrsg. vom Deutschen Museumsbund, 1920. — Museumskunde, Zeitschrift für Verwaltung und Technik öffentlicher und privater Sammlungen, hrsg. von Koetschau. Berlin 1905ff.

[16]) Der Städtebau. Monatsschrift. Berlin 1904ff. — Die Volkswohnung. Zeitschrift. Berlin 1919ff.

[17]) H. Schmitt, Staatsverwaltung und Kunstpflege im Freistaat Sachsen. Leipzig 1920.

Sechstes Hauptstück.

Sozialhygiene.

---

35. Abschnitt.

a) Deutsche Bevölkerungspolitik nach dem Kriege.

Von Dr. Friedrich Zahn,

Präsident des Bayerischen Statistischen Landesamts, Universitätsprofessor in München.

Inhalt:

Literatur:

Friedrich Zahn, „Das deutsche Volk in seinen sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen" und „Geburtenrückgang in Deutschland" im Handbuch der Politik II. 2. Aufl. Berlin und Leipzig 1914. — Derselbe, „Deutsche Sozialpolitik und der Krieg" aus Annalen des Deutschen Reichs 1916, Heft 1—9. — Derselbe, „Deutsche Volkswirtschaft und Bevölkerungspolitik" aus „Die Erhaltung und Mehrung der deutschen Volkskraft". München 1918. — Derselbe, „Familie und Familienpolitik." Berlin 1918. — P. Mombert, „Die Gefahr einer Übervölkerung für Deutschland." Tübingen 1919. — L. v. Bortkiewicz, „Bevölkerungswesen." Berlin-Leipzig 1919. — F. Burgdörfer, „Die Bevölkerungsentwicklung während des Kriegs und die kommunistische Propaganda für den Gebärstreik" in „Münchener Medizinische Wochenschrift" 1919, Nr. 16. — Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1919, für den Freistaat Bayern 1919. — Zeitschrift des Bayerischen Statistischen Landesamts 1920. — Nachrichtenblatt des Reichsamts für Einwanderung, Rückwanderung und Auswanderung 1919/20.

I. Wandlungen der Bevölkerungspolitik bis zum Ende des Weltkrieges.

Die Richtung der Bevölkerungspolitik war und ist je nach Ländern und Zeiten verschieden. Es wechseln Perioden des bevölkerungspolitischen Optimismus und des bevölkerungspolitischen Pessimismus. Bald ließ man sich leiten von der Furcht vor Entvölkerung, bald von der Furcht vor Übervölkerung. Durch alle bevölkerungswissenschaftlichen Theorien und bevölkerungspolitischen Maßnahmen zieht sich jedoch das große Problem: wie kann zwischen der Bevölkerungsvermehrung und den wirtschaftlichen Lebensbedingungen eines Volkes das Gleichgewicht hergestellt und gesichert werden?

Die ersten bewußten Ansätze zu einer Bevölkerungspolitik vollzogen sich auf deutschem Boden in der zweiten Hälfte des Mittelalters, als im Zusammenhang mit der gestiegenen geistigen und wirtschaftlichen Kultur und den religiös-sittlichen Einflüssen des Christentums die Bevölkerungszahl eine solche Höhe erreicht hatte, daß sie der Grenze des nach den damaligen Kulturverhältnissen gegebenen Nahrungsspielraumes äußerst nahekam. Damals meinte man, der mittelalterlichen Gebundenheit entsprechend, eine unerwünschte Bevölkerungszunahme durch Beschränkung der Eheschließungsmöglichkeit zu hemmen. Noch wirksamer war die ostwärts gerichtete Massenauswanderung, in deren Verlauf das weite Land zwischen Lübeck und Narva dem deutschen Volkstum gewonnen wurde.

Im Zeitalter des Merkantilismus setzten in den meisten Staaten entgegengesetzte Bestrebungen ein, getragen von der gesunden Einsicht des aufgeklärten Absolutismus, daß der wertvollste Besitz des Staates seine Menschen seien. Man war sich bewußt, daß die militärische wie wirtschaftliche Macht des Staates hauptsächlich durch die Größe der Bevölkerung bedingt werde. Daher begünstigte man die Einwanderung, erleichterte die Eheschließungen und gründete zur Beseitigung der die Verheiratung und den Kinderreichtum hindernden Mißstände Witwen- und Waisenkassen, Aussteuerladen und ähnliche Einrichtungen.

Diese Periode des bevölkerungspolitischen Optimismus wurde dann wieder abgelöst durch eine Periode der pessimistischen Angst vor Übervölkerung. Sie ging aus von England und knüpfte sich vor allem an den Namen des englischen Theologen und Nationalökonomen Th. R. Malthus. Unter dem Eindrucke des zunehmenden Proletariats und der hohen Armenlasten, welche im Zusammenhang mit der in England am weitesten fortgeschrittenen Industrialisierung eingetreten waren, hat Malthus seine epochemachende Bevölkerungstheorie am Ende des 18. Jahrhunderts abgefaßt. Wiewohl in mancher Hinsicht von irrigen Voraussetzungen ausgehend, ist doch der Kern dieser Theorie, daß die Bevölkerung die Tendenz habe, rascher zu wachsen als der Nahrungsspielraum, nicht von der Hand zu weisen. Jedenfalls fand diese Theorie in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts vielfach praktische Beachtung und führte in manchen Staaten zu bevölkerungspolitischen Maßnahmen, die auf eine Hemmung der Bevölkerungsvermehrung abzielten. Es wurden Gesetze erlassen zur Beschränkung der Ehe und der Freiheit der Niederlassung, die Auswanderung wurde mit staatlichen Mitteln unterstützt. Auch nachdem um die Mitte des 19. Jahrhunderts unter dem Einflusse der liberalen Geistesrichtung die staatlichen Beschränkungen der Ehe und der Freizügigkeit gefallen waren, erhielt sich noch immer eine weitverbreitete Furcht vor einer möglichen — proletarischen — Übervölkerung. Der Neumalthusianismus sah in einer Befolgung der Malthusschen Lehre ein Allheilmittel zur Lösung der sozialen Frage.

Alle diese Bedenken versanken aber vor dem Siegeszuge der nationalen Idee, welche im Fluge die Welt sich eroberte, die unter sozialistischen Einflüssen vielfach recht schwankend gewordene Staatsgesinnung mit neuem Inhalt erfüllte und die Machtmittel der Staaten in den Dienst völkischen Lebens- und Machtwillens stellte. Wieder empfand man eine zahlreiche, sich rasch vermehrende Bevölkerung als sicherste Gewähr für eine befriedigende Machtstellung des Staates. Mit Stolz registrierte die Statistik des jungen Deutschen Reiches die gewaltige Bevölkerungszunahme in den ersten Jahren nach der Reichsgründung. Unbesorgt konnte man sich ihrer freuen, da infolge des unerhörten wirtschaftlichen Aufstieges Deutschlands Nahrungsspielraum weit stärker anwuchs als seine Volkszahl, so daß auch die Auswanderung bis auf ein Minimum zurückging. Die natürliche Entwicklung entsprach also den staatlichen und nationalen Erfordernissen. Bevölkerungspolitisches Eingreifen war überflüssig.

Da schuf der Geburtenrückgang neue Probleme. Die Geburtenziffer war seit dem Jahre 1876, wo sie auf 1000 der mittleren Jahresbevölkerung 42,6 betragen hatte, mit geringen Schwankungen ständig zurückgegangen und im Jahre 1913 auf dem Stande von 28,3 angelangt. Noch beunruhigender war jedoch die Abnahme der absoluten Geburtenzahl seit dem Jahre 1901, wo sie 2 097 838 betragen hatte. Im Jahre 1913 zählte man nur noch 1 894 598 Geburten.

Die Ursache für diese Erscheinung sucht man mit Recht nicht auf physiologischem Gebiete. Es handelt sich vielmehr in erster Linie um ökonomisch-rationalistische Erwägungen, welche der auf den mächtigen Zivilisationsfortschritt begründeten, in immer weitere Kreise dringenden, wirtschaftlichen Einsicht entsprangen. Der Einzelne lernte allmählich, namentlich unter dem Zwange der schon in den letzten Jahrzehnten vor dem Kriege einsetzenden Teuerung, sein Einkommen genau den wachsenden Kosten für Ernährung, Wohnung, Bedienung, Bekleidung, Vergnügen usw. anzupassen. Dabei machte man bald die Erfahrung, daß steigende Kopfzahl eine erhöhte Belastung des Haushalts zur Folge habe, besonders dann, wenn infolge eines Familienzuwachses eine größere Wohnung benötigt wurde, da bekanntlich vor dem Kriege die Ausgaben für Wohnungsmiete prozentual sich um so höher stellten, je geringer das Einkommen war. Diese Erkenntnis führte bald dazu, die Kinderzahl freiwillig zu beschränken, um so mehr, als man in weitesten Kreisen sich verpflichtet fühlte, den Kindern auch eine ordentliche Erziehung zu gewähren. Dieser Über-

gang zur mehr oder weniger bewußten Geburtenregelung vollzog sich um so leichter, als vor dem Eindruck des breitflutenden großstädtischen Lebens, der gesteigerten industrie- und verkehrstechnischen Entwicklung das Bild des alten kinderfrohen Familienlebens verblaßt war und jeder Tag fast neue Bedürfnisse weckte und die Ansprüche an das Leben steigerte.

Ferner wirkten geburtenhemmend die Ausbreitung des weiblichen außerhäuslichen Erwerbes sowie der Kinderschutz, der allgemeine Schulzwang und der Militärdienst, wodurch die Arbeitskraft der Kinder der Familie entzogen wurde, und endlich Erscheinungen sozialpathologischer Natur (prophylaktische Aborte, Geschlechtskrankheiten, Alkoholismus, Neurasthenie).

Immerhin war Deutschland von einem Bevölkerungsstillstand oder gar Rückschritt noch weit entfernt. Dafür sorgten der gleichzeitige Rückgang der Sterblichkeit und die Verlängerung der mittleren Lebensdauer. Die Sterbeziffer, welche im Jahre 1900 noch 23,2 ‰ betragen hatte, war im Jahre 1913 auf 15,8 ‰ gesunken, so daß immer noch ein Geburtenüberschuß von 12,4 ‰ vorhanden war.

Unter diesen Umständen war es begreiflich, daß die Bevölkerung des Deutschen Reiches im Jahre 1913 rund 67 Millionen zählte gegenüber 41 Millionen im Jahre 1871.

Trotzdem wurde der Geburtenrückgang zu einer großen nationalen Gefahr, die um so schwerer wog, als sie von der großen Masse des Volkes keineswegs als solche erkannt wurde. Das Gefühl nationaler Verantwortlichkeit war in die Sphäre der Volkserneuerung noch nicht eingedrungen. So mußte mit einer ähnlichen Entwicklung wie in Frankreich, ja möglicherweise mit einer völligen Erlahmung des Fortpflanzungswillens gerechnet werden. Sorgenvoll wandten sich die Blicke von Vaterlandsfreunden nach Osten. Man sah bereits das alternde Deutschland durch das verschwenderisch geburtenreiche Slaventum überflutet.

Als im Weltkriege diese Gefahr, über welche die meisten leichtfertig sich hinweggetäuscht hatten, zu schreckensvoller Wirklichkeit geworden war, als die ausschlaggebende Bedeutung einer zahlreichen und leistungsfähigen Bevölkerung auch dem oberflächlichsten Urteil klar geworden war, gab man sich der Hoffnung hin, daß die Fortpflanzung nunmehr aufhören werde, eine reine Privatangelegenheit zu sein. Man glaubte, daß auch auf diesem Gebiete eine edlere vaterländische Gesinnung die frühere ängstliche Rechenhaftigkeit ersetzen werde (Bortkiewicz, Bevölkerungslehre 1919, S. 100). Natürlich konnte für die Kriegsjahre selber und für die nächste Folgezeit nicht mit einem Bevölkerungsauftrieb gerechnet werden. Dazu waren zu viele Männer von ihren Frauen getrennt, zu viele junge Leute an der Eheschließung verhindert, starben zu viele gerade der tüchtigsten Männer auf den Schlachtfeldern oder wurden hoffnungslos verstümmelt. Auch die starke Zunahme der Frauenarbeit wirkte als Raubbau an der mütterlichen Kraft geburtenhemmend.

Alle diese Umstände hätten indessen eine Umkehr des Fortpflanzungswillens nicht verhindert, wenn nicht die bald einsetzende Kriegsnot die nun einmal vorhandene rationalistische Denkrichtung aufs neue befestigt hätte. Der Mangel an den notwendigsten Nahrungsmitteln und anderen Gegenständen des täglichen Bedarfes, die zunehmende Teuerung, die Wohnungsnot, die stetige körperliche und seelische Depression ließen einen Familienzuwachs nur als schwer zu ertragende Last erscheinen. Auch die anfängliche Bereitschaft, die Seinen dem Vaterlande zu opfern, wich allmählich der Auffassung, es sei besser, keine Kinder zu haben, als sie nur für neuen Kriegstod aufzuziehen. Allmählich vollzog sich auch eine Verschärfung der sozial-pathologischen Erscheinungen. Die Geschlechtskrankheiten und Tuberkuloseerkrankungen gewannen an Ausdehnung, ein umfangreicher Alkoholmißbrauch machte sich fühlbar, namentlich unter den gutverdienenden jugendlichen Arbeitern; überhaupt griff unter der heranwachsenden Jugend eine gefährliche Verwilderung Platz.

Die auf Hebung und Erhaltung des Nachwuchses gerichteten Maßnahmen, wie Fürsorge für Schwangere, Versorgung der Säuglinge mit Milch auf Kosten der übrigen Bevölkerung, entbehrten einer besonderen geburtenfördernden Wirkung. Auch die großen Erfolge der deutschen Heere im Osten, welche ganz Vorderasien und Rußland dem deutschen Unternehmungsgeiste eröffneten und im Baltikum und in Litauen unendliche Siedelungsmöglichkeiten unter den günstigsten Umständen sicherten, konnten nichts mehr ändern. Es war ja auch zu schnell nach dem glänzenden Aufstieg im Osten das traurige Ende da. Mit ihm auch die bittere Notwendigkeit, von einer optimistischen zu einer pessimistischen Bevölkerungspolitik überzugehen.

II. Bevölkerung und Nahrungspielraum nach dem Kriege.

Die deutsche Bevölkerung ist durch den Krieg ungeheuer geschwächt worden. Die Kriegsverluste auf den Schlachtfeldern betragen 2 Millionen an Toten. Die Zahl der Blockadeopfer unter der Zivilbevölkerung wird auf annähernd 800 000 geschätzt. 6 Millionen gehen der deutschen Bevölkerung infolge Landabtretung verloren. Endlich ist noch ein Geburtenausfall von annähernd 4 Millionen zu verzeichnen. Im Endergebnis ist die Bevölkerungszahl des Deutschen Reiches, die im Jahre 1913 67 Millionen betrug und bis 1919 auf 71 Millionen bei normaler Entwicklung angewachsen wäre, auf 59,7 Millionen (Volkszählung vom 8. X. 1919) gesunken.

Der Geburtenrückgang vollzog sich von 1913—1919 in folgender Weise:

	Geborene einschließlich der Totgeborenen		
	im Deutschen Reich	in Preußen	in Bayern
1913	1 894 598	1 209 518	207 457
1914	1 874 389	1 202 643	204 707
1915	1 425 596	919 754	155 850
1916	1 062 287	697 841	116 508
1917	—	623 201	112 477
1918	—	—	114 778
1919	—	—	158 454

Demnach erreichte die Geburtenzahl im Jahre 1917 mit einer Minderung um etwa 50% gegenüber dem letzten Friedensjahre ihren tiefsten Stand. Seitdem ist, nachweisbar einstweilen nur für Bayern, wieder ein Aufstieg zu verzeichnen. Immerhin steht die Geburtenzahl des Jahres 1919 noch um ein Fünftel hinter dem Friedensstand zurück. Ob wir damit wieder in eine Periode steigender Gebärtätigkeit gelangt sind, oder ob es sich um die einmaligen Wirkungen der Kriegerheimkehr handelt, bleibt abzuwarten.

Bayerns allgemeine Fruchtbarkeitsziffer (Geborene auf 1000 Frauen im Alter von 16 bis 50 Jahren) ist von 109,90 im Jahre 1913 auf 59,58 im Jahre 1917 und seine eheliche Fruchtbarkeitsziffer von 211,41 auf 111,31, also auch etwa um die Hälfte, gesunken.

Gleichzeitig erfolgte auch zeitweilig ein starker Rückgang der Eheschließungen. Die betreffenden Zahlen sind folgende:

	Deutsches Reich	Preußen	Bayern
1913	513 283	323 709	48 438
1914	460 608	286 197	42 722
1915	278 208	177 566	22 936
1916	279 076	176 872	27 349
1917	—	198 573	32 939
1918	—	229 857	38 288
1919	—	527 229	105 002

Also auch hier, nach dem Tiefstand der Jahre 1915—1917 eine Aufwärtsbewegung, die im Jahre 1919 zu einer enormen Höhe anwuchs. In Bayern wurden mehr als doppelt soviel Ehen geschlossen als im letzten Friedensjahr; die Zahl 105 002 ist bisher noch in keinem Jahre erreicht worden.

Dieser Hochflut von Eheschließungen dürfte indessen bald eine vermehrte Anzahl von Scheidungen folgen, die ohnehin relativ zugenommen haben. Im Jahre 1913 entfielen auf 48 435 Eheschließungen 1159 Scheidungen und im Jahre 1917 auf nur 32 939 Eheschließungen fast die gleiche Zahl von Scheidungen 1153.

Der Geburten- und Heiratsausfall ist derart groß, daß er auch noch in ferner Zukunft die Bevölkerungsentwicklung auf das empfindlichste beeinflussen wird. Seine Folge wird nämlich sein, daß in 20—30 Jahren, wenn die während des Krieges in das Leben getretenen Generationen herangewachsen sein werden, ein starker Mangel an heiratsfähigen Personen sich fühlbar machen wird und als Folge davon ein neuer Rückgang der Geburten und Eheschließungen.

Die allgemeine Bedeutung des Geburtenausfalls wurde durch eine Erhöhung der Sterblichkeit verschärft, welche Geburtenunterschüsse zur Folge hatte. Allmählich machten sich diese

schon hinsichtlich der Zivilbevölkerung geltend, obgleich der Anteil der Zivilbevölkerung an der Gesamtbevölkerung ständig zurückging und auch die Säuglingssterblichkeit infolge abnehmender Geburtenzahl und gewisser pfleglicher Maßnahmen geringer wurde. Hierzu folgende Zahlen:

Gestorbene Zivilpersonen einschließlich der Totgeborenen

	Deutsches Reich	Preußen	Bayern
1913	1 060 798	656 490	126 136
1914	1 108 378	694 843	128 916
1915	1 062 708	670 705	121 996
1916	993 470	822 690	114 760
1917	—	—	117 068
1918	—	—	140 438
1919	—	—	117 078

Innerhalb der Zivilbevölkerung zeigte sich also während des Krieges ein nur geringer Sterblichkeitsrückgang, der vollends durch die Grippeepidemie des Jahres 1918 in sein Gegenteil verkehrt wurde. Erst das Jahr 1919 hat normale Sterbeverhältnisse gebracht. Zählen wir den 117 088 in Bayern verstorbenen Zivilpersonen noch die 1507 Militärtoten dieses Jahres hinzu, so ergibt sich eine geringere Gesamtsterblichkeit als im Jahre 1913.

Die Folge ist denn auch ein seit dem Jahre 1915 vermißter Geburtenüberschuß, der die Hälfte des Geburtenüberschusses vom Jahre 1913 erreicht. Er kam im dritten und vierten Quartal des Jahres 1919 zustande, während die ersten beiden Quartale noch mit einem Sterbfallüberschuß abschließen[1]).

Die vielen Todesopfer sind um so beklagenswerter, als sie in steigendem Maße die leistungsfähigsten Altersjahre, auch unter der Zivilbevölkerung, und die heranwachsende Jugend zum Gegenstand hatten. Hierüber unterrichtet folgende Zusammenstellung des Reichsgesundheitsamtes[2]):

	Altersstufen	Prozentuale Zunahme der Sterbefälle des Jahres 1917 gegen 1913
Kinder	0—1 Jahre	2,4
	1—5 „	49,3
	5—15 „	55,5
Männliche Erwachsene (Zivilisten)	15—48 Jahre	42,2
	48—60 „	29,2
	60—70 „	35,2
	70 und mehr Jahre	40,8
Weibliche Erwachsene	15—30 Jahre	45,7
	30—60 „	32,7
	60—70 „	30,0
	70 und mehr Jahre	40,8

---

[1]) Für Bayern liegen folgende anschauliche Zahlen über die Bevölkerungsbewegung für die Zeit 1913 bis 1920 vor:

	Eheschließungen	Geborene einschl. Totgeborene	Gestorbene	Mehr (+) oder weniger (—) Geborene als Gestorbene
1913	48 438	207 457	126 136	+ 81 321
1914	42 722	204 707	157 498	+ 47 209
1915	22 936	155 850	157 071	— 1 221
1916	27 349	116 508	156 575	— 40 067
1917	32 939	112 477	146 560	— 34 083
1918	38 288	114 778	176 098	— 61 320
1919	105 002	158 454	118 585	+ 39 869
und zwar: 1. Quartal	21 276	29 166	34 612	— 5 446
2. „	30 481	29 745	30 217	— 472
3. „	24 834	42 953	25 226	+ 17 727
4. „	28 411	56 590	28 530	+ 28 060
1. Quartal 1920	23 626	55 791	32 843	+ 22 948
2. „ 1920	30 317	49 744	28 885	+ 20 859

[2]) Schädigung der deutschen Volkskraft durch die feindliche Blockade. Denkschrift des Reichsgesundheitsamts 1918, S. 20.

Der Krieg hat also auf den Altersaufbau der Zivilbevölkerung derart verheerend eingewirkt, daß nunmehr die ganz alten und die ganz jungen Leute weit zahlreicher vertreten sein werden als früher. Zieht man noch in Betracht, daß diese Überreste des einst so lebensstarken deutschen Volkes körperlich und seelisch völlig zermürbt sind, so kann mit einer weiteren Senkung der Sterblichkeit nicht gerechnet werden, zumal diese Senkung ohnehin nur als das Ergebnis einer stattgehabten Auslese zu bewerten sein dürfte.

Die so schnell erfolgte körperliche Entartung des deutschen Volkes kommt am sichtbarsten in der allgemeinen Abmagerung zum Ausdruck. Das durchschnittliche Körpergewicht der Stadtbevölkerung ist von 60 kg auf 49 kg, das heißt um 20% gesunken. Gewichtsverluste von 30 kg und mehr sind keine Seltenheit[3]).

Die allgemeine Körperschwäche trug zur Ausbreitung zahlreicher Krankheiten bei, deren Wirksamkeit vor dem Kriege bis auf ein Minimum herabgemindert worden war. Mangel an Pflegepersonal und Heilmitteln trat hinzu. So konnte es kommen, daß die Zahl der Sterbefälle an Tuberkulose in Orten mit mehr als 15 000 Einwohnern in folgender Weise anstieg:

1913	40 374
1914	41 730
1915	44 805
1916	48 779
1917	67 860
1918	74 000 (Schätzung)

Betrachtet man die Sterblichkeit von 1913 als normal, so sind etwa 75% der an der Tuberkulose Gestorbenen als Opfer der Kriegsnot zu bewerten.

Ähnlich steht es mit der Sterblichkeit infolge von Erkrankungen der Atmungsorgane, — ganz abgesehen von der Grippe — und mit dem Kindbettfieber. Blutarmut, Darmleiden, Hautkrankheiten sind infolge der schlechten Ernährung zu weit verbreiteten Übeln geworden. Unreinlichkeit infolge des Seifenmangels förderte die Ansteckungsgefahr[4]).

Es hat also ein ungeheuer quantitativer und qualitativer Bevölkerungsrückgang stattgefunden, dessen letzte Auswirkungen noch keineswegs erfolgt sind. Trotzdem entsteht die Frage, ob das heutige Deutschland in der Lage sein wird, seiner Bevölkerung Unterhalt und Fortkommen zu gewähren.

Das alte Deutschland hatte seine größere Bevölkerung ernähren können und wäre für eine noch weit größere Volkszahl aufnahmefähig gewesen, weil es im Laufe der letzten Jahre aus einem überwiegenden Agrar- zu einem überwiegenden Industriestaate sich entwickelt hatte. Jegliche industrielle Betätigung erhöht aber die Arbeitsgelegenheit. Je mehr Produktionsstadien die Rohstoffe durchlaufen, um so mehr Menschen können beschäftigt werden. Dagegen vermag die Urproduktion, namentlich die Landwirtschaft, nicht einmal ihren eigenen Nachwuchs voll aufzunehmen. Gegenwärtig ist aber Deutschlands Industrie lahmgelegt. Die Schuld daran tragen einerseits einige Erscheinungen vorübergehender Natur, wie der Rückgang der Arbeitsintensität, die vielen regellosen und politischen Streiks, beides Merkmale der körperlichen und seelischen Zermürbung, und das ablehnende Verhalten des ehemals feindlichen Auslandes gegenüber den deutschen Erzeugnissen, vor allem aber Ursachen von Dauerwirkung, nämlich: der Verlust wichtiger Rohstoffgebiete auf Grund der im Friedensvertrag verfügten Gebietsabtretungen und -besetzungen und die Unmöglichkeit fremdländischer Rohstoffeinfuhr infolge des schlechten Valutastandes. Dieses Hauptübel kann nur durch eine Steigerung der ganz darniederliegenden deutschen Ausfuhr bekämpft werden. Da aber Deutschland keine Industrieerzeugnisse ausführen kann, ergibt sich der verzweifelte Schluß, daß Rohstoffe ausgeführt werden müssen, obgleich es im Lande selbst an Rohstoffen mangelt. Das Erwerbsleben wird also auf Rohstoffgewinnung umgestellt werden müssen, das heißt zahllose Menschen, die früher in der Industrie und im Handel unterkamen, werden nun beschäftigungslos werden, weil eben die Urproduktion nicht genügend aufnahmefähig ist.

Dazu kommt, daß Deutschlands einst so hochgesteigerter Kapitalbildung eine rückläufige Entwicklung droht. Dafür werden die Zahlungsverpflichtungen an die Entente und die kommenden

[3]) Schädigung der deutschen Volkskraft usw. S. 12. [4]) Ebenda S. 24 ff.

gewaltigen Steuerlasten sorgen. Auch die heute weit gleichmäßigere Einkommensverteilung ist der Kapitalbildung abträglich, weil sie die Tendenz hat, das Volkseinkommen weit mehr der unmittelbaren Lebenshaltung als der Kapitalerzeugung dienstbar zu machen. Ein gewisses Hemmnis bedeuten auch die schweren Verluste, welche die männliche Bevölkerung im erwerbstätigen Alter erlitten hat.

Die Gebietsverluste und der Valutastand haben aber nicht nur eine Verengerung des Nahrungsspielraumes im Sinne sinkender Arbeitsgelegenheit zur Folge gehabt, sondern auch hinsichtlich der rein physischen Ernährung. Deutschland ist nie imstande gewesen, seine Bevölkerung ausreichend zu ernähren. Nun sind ihm noch wichtige Überschußgebiete entzogen worden. So war die Provinz Posen im Jahre 1918 am Gesamtroggenertrag von 8,0 Millionen Tonnen mit 0,9 Millionen Tonnen, am Gesamtkartoffelertrag von 29,4 Millionen Tonnen mit 3,3 Millionen Tonnen beteiligt. Ferner ist die Leistungsfähigkeit der noch im Reichsverband gebliebenen landwirtschaftlichen Gebiete stark zurückgegangen, wie folgende Zahlen (Deutsches Reich in seinem früheren Umfange ausschließlich Elsaß-Lothringen) erweisen:

	Roggen	Weizen	Sommergerste	Kartoffeln	Hafer
			Ernteflächen in Hektar		
1913.	6 358 690	1 837 020	1 604 929	3 321 521	4 325 343
1918.	5 746 521	1 435 358	1 365 143	2 727 544	3 266 112
			Ernteertrag vom Hektar in Doppelzentner		
1913.	19,1	24,0	22,2	159,1	22,0
1918.	13,9	17,1	15,1	108,0	14,3

Da auch hinsichtlich der Viehhaltung eine ähnliche rückläufige Entwicklung vorliegt, neuerdings mit Ausnahme der Schweinezucht, so kann von einer wirtschaftlichen Autarkie heute weniger denn je die Rede sein. Die fehlenden Nahrungsmittel müssen trotz der Valutanot aus dem Auslande beschafft werden, und zwar dringlicher als die der Industrie so nötigen Rohstoffe. Damit wird der Schwerpunkt des wirtschaftlichen Lebens immer mehr auf das Gebiet der eigenen Rohstoffgewinnung verlegt und ein weiterer Druck auf den Arbeitsmarkt bewirkt. Namentlich die männliche Bevölkerung im erwerbstätigen Alter erscheint trotz aller Kriegsverluste für Deutschlands gegenwärtigen Nahrungsspielraum zu groß.

III. Aufgaben der Bevölkerungspolitik nach dem Kriege.

In der Friedenszeit war das eigentliche Bevölkerungsproblem, welches in dem Gleichgewicht von Volkszahl und Nahrungsspielraum besteht, verblaßt. Der Nahrungsspielraum war damals verhältnismäßig unbegrenzt, es galt also nur die Volkszahl diesem stets wachsenden Rahmen anzupassen. Während des Krieges dachte man anfangs ähnlich, da man die Blockade als einen nur zeitweiligen Übelstand empfand und von einem glücklichen Ausgang des Krieges, der erwartet wurde, eine neue, noch größere Ausdehnung des Nahrungsspielraumes erhoffte. Als aber die Not immer größer wurde und die Aussichten auf den Sieg immer zweifelhafter, trat das Problem des Nahrungsspielraumes wieder mehr in den Vordergrund (Mombert). Gegenwärtig steht er im Mittelpunkte der gesamten Bevölkerungspolitik, ja der Politik überhaupt, und übertrifft an Dringlichkeit, wenn auch nicht an Wichtigkeit, die auf die Volkserneuerung bezüglichen Fragen. Geht es doch darum, möglichst vielen Deutschen, die sonst auswandern müßten, Arbeitsgelegenheit und Unterhalt zu beschaffen.

Leider sind auf diesem Gebiete die Möglichkeiten äußerst begrenzt. Die Industrie ist wegen Rohstoffmangels, der vermutlich noch steigen wird, nur in sehr geringem Maße aufnahmefähig. Es kann sich also nur um eine Hebung der Urproduktion, namentlich der Landwirtschaft, handeln. Diese ist, abgesehen von der Vermehrung der Arbeitsgelegenheit, noch dadurch besonders wichtig, weil die Menge der im Lande erzeugten Nahrungsmittel erhöht und damit, bei sinkenden Preisen, der Absatz der heimischen Industrie begünstigt wird und endlich größere Ausfuhrmöglichkeiten geschaffen werden. Daß die Leistungsfähigkeit der jetzt arg darniederliegenden Landwirtschaft noch weit über den Friedensstand hinaus gesteigert werden kann, ist gewiß. Nur muß für Beschaf-

fung der notwendigen Betriebsmittel (Maschinen, Dünger, Saatgut) Sorge getragen und eine zielbewußte produktionsfördernde Politik getrieben werden. Dazu würden Produktionsprämien gehören, Befähigungsnachweise für die Betriebsleiter und endlich eine Anpassung der Betriebsgröße an den nach Klima, Bodenbeschaffenheit und Fruchtarten zweckmäßigsten, ertragreichsten Umfang.

Maßnahmen letztgenannter Art sind indessen, wenn sie volkswirtschaftlich wirksam sein sollen, nur mit äußerster Vorsicht anzuwenden. Die schematische Abrundung organisch gewachsener Betriebseinheiten ist immer mißlich, zumal in diese Angelegenheiten leicht parteipolitische Tendenzen hineingetragen werden können. Diese sind, der Zeitrichtung entsprechend, noch bedenklicher hinsichtlich aller Siedelungsfragen. Man könnte meinen, daß die Bereitstellung landwirtschaftlicher Parzellen auf Kosten des Großgrundbesitzes die Arbeitsgelegenheit auf dem Lande vermehrt. Ob dieses Ziel erreicht wird, ist zweifelhaft. Sicher aber ist, daß die Erträge stark zurückgehen werden, und zwar, wie viele Erfahrungen zeigen, bis um die Hälfte. Dagegen würde die Ansiedlung von Taglöhnerfamilien dem landwirtschaftlichen wie dem Gesamtinteresse weit besser entsprechen, da sie die Produktion nicht herabdrücken, dagegen aber dem Mangel an Landarbeitern abhelfen würde.

Neben der Produktionspolitik wäre noch eine Begünstigung jeder volkswirtschaftlich nützlichen Kapitalbildung am Platze. Vielleicht könnte auch eine gewisse behördliche Bevormundung hinsichtlich der Kapitalverwendung ausgeübt werden. Diese ist allerdings nur dann von Nutzen, wenn die betreffenden Aufsichtsorgane gewandt und einwandfrei arbeiten und das völlige Vertrauen der Bevölkerung besitzen, wie es heute nur wenige Regierungsstellen genießen.

Alle diese Maßnahmen kommen aber für die Gegenwart zu spät und würden auch sonst nur einem kleinen Teile der überschüssigen Bevölkerung Deutschlands helfen können. Den meisten bleibt auf die Dauer keine andere Wahl, als, wenigstens zeitweilig, die Heimat zu verlassen und ihr Glück in der Fremde zu versuchen. Hier gilt es nun eine zielbewußte Wanderungspolitik zu betreiben, wie sie bereits vom Reichswanderungsamt (gegr. im Mai 1918) aufgenommen ist. Diese Auswanderer dürfen der Heimat auf keinen Fall verloren gehen, sie müssen ihr innerlich verbunden bleiben, denn, wenn Deutschlands Stunde wieder schlägt, wird es der Hilfe aller seiner Söhne bedürfen, die es jetzt in die Fremde schicken muß.

Daher kommt es darauf an, daß die Auswanderungsgebiete nicht nur in klimatischer und sozialer Hinsicht einwandfrei sind, sie sollen auch den Auswanderern nach Möglichkeit den Anschluß an schon vorhandene deutsche Gemeinschaften sichern und, wenn angängig, mit dem Mutterlande räumlich verbunden sein.

Leider kommen die großen deutschen Sprachgebiete in Österreich und der Schweiz so gut wie gar nicht in Frage. Die Schweiz ist überfüllt und Österreich hat unter den Folgen des Krieges noch schwerer zu leiden als Deutschland. Ähnlich steht es mit Böhmen und Siebenbürgen, deren dortige deutsche Volksgemeinschaften obendrein Angehörige ententebegünstigter Staaten geworden sind.

Ein ideales Auswanderungsland wäre das Baltikum gewesen. Dort hätten die Einwanderer in den schon vorhandenen Rahmen der alteingesessenen deutschen Kultur sich einfügen können. Ein friedlicher Ausgleich mit der lettischen und estnischen Unterschicht wäre sicher bald erfolgt. Ausdehnungsspielraum war reichlich vorhanden, betrug doch die Bevölkerungsdichte auf den Quadratkilometer nur 29 vor dem Kriege. Diese aussichtsreiche Entwicklung ist durch die Ostseepolitik der Entente einstweilen unterbunden worden, welche die nationalistischen Elemente der Letten und Esten gegen alles, was deutsch war, ausspielte und die Gegensätze zu blutigem Bürgerkriege steigerte. Doch gilt es nach wie vor die dortigen Vorgänge auf das sorgfältigste zu verfolgen.

Ähnlich liegen die Dinge hinsichtlich des deutschen Kolonialgebietes in Südrußland, welches die Entente lieber der Roten Armee überlassen will, als seinen früheren Bewohnern oder gar gleichstämmigen Nachwanderern.

Überhaupt sind Rußland und seine Randstaaten, statt Auswanderungsländer zu sein, einstweilen noch Einwanderungsländer. Vor den Schrecken der Kommunistenherrschaft und dem chauvinistischen Treiben der neuen Machthaber in Polen, Estland und Lettland flüchteten Tausende alteingesessener Auslandsdeutscher in die so überfüllte alte Heimat.

Auch in Übersee, wo der einzelne weit leichter seinem Volkstum verloren gehen kann, sind die Aussichten ungünstig, sowohl in Nordamerika wie in den Staaten, die uns während des Krieges verhältnismäßig gut gesinnt waren (Argentinien, Mexiko, Chile). Ein aussichtsreiches Fortkommen besteht dort höchstens für deutsche Facharbeiter, ungelernte oder geistige Arbeit wird nicht begehrt. An diesem Punkte gilt es vielleicht die Auswanderungslust zu zügeln. Deutschland darf seine bestqualifizierten Arbeitskräfte, die schon im Frieden sein wertvollstes Gut waren, oder auch seine hochtalentierten Künstler, die natürlich überall gut fortkommen, nicht ziehen lassen. Diese muß man der Heimat zu erhalten suchen.

Ob nun die Auswanderungsverhältnisse weiterhin ungünstige bleiben oder sich noch zum Besseren kehren, auf jeden Fall bedürfen die Beziehungen zwischen dem Mutterlande und den Ausgewanderten sorgsamster Pflege. Es muß für möglichst gute und billige Verkehrsmittel, für Auslandsschulen, Förderung der deutschen Presse und Kunst im Auslande und natürlich für eine wirksame Interessenvertretung gesorgt werden. Dabei muß grundsätzlich der Nachdruck nicht auf die Staatsangehörigkeit, sondern auf die Nationalität gelegt werden, was ja auch während des Krieges in steigendem Maße geschah. Heute, wo Millionen Deutscher gewaltsam fremden Staaten einverleibt worden sind, dürfte auch im beschränktesten deutschen Staatsbürger das Bewußtsein erwachen, daß deutsches Volkstum nicht jenseits der Reichsgrenze aufhört. Damit diese Erkenntnis aber tiefer Wurzeln schlage, muß seitens der berufenen amtlichen Stellen oder maßgebender Vereinigungen (Verein für das Deutschtum im Auslande, Deutsches Auslandsinstitut u. a.) für möglichst umfassende Aufklärung hinsichtlich des Auslandsdeutschtums gesorgt werden.

Glückt es, was bisher nicht möglich war, Inlands- und Auslandsdeutsche durch ein Band nationaler Interessengemeinschaft zu umschließen, dann wäre eine Massenauswanderung, wie sie über kurz oder lang kommen muß, ein weit geringeres Unglück. Als bewußter Träger der wirtschaftlichen und kulturellen Interessen ihres Heimatlandes würden die Auslandsdeutschen allmählich unsere verlorene Weltstellung auf friedlichem Wege zurückgewinnen.

Neben diesen bevölkerungspolitischen Bemühungen, welche dringenden Forderungen des Tages genügen sollen, muß zeitig eine weitschauende Fürsorge hinsichtlich der Volkserneuerung einsetzen. Diese braucht keineswegs so pessimistisch gestimmt zu sein, wie die Wanderungspolitik. Natürlich wäre es zur Zeit unangebracht, für einen rein numerischen Bevölkerungsauftrieb einzutreten, wie man es vor dem Kriege tat, noch weniger aber sei einer Fruchtbarkeitsbeschränkung wie seitens der Münchener Kommunisten das Wort geredet. Eine ungesunde Vielgebärerei, wie sie im früheren Rußland üblich war, welche den Tod fast der Hälfte aller Neugeborenen zur Folge hatte, kommt für Deutschland ohnehin nicht in Frage. Die einmal vorhandene rationalistische Denkrichtung und die großen Schwierigkeiten der Lebenshaltung werden jedes Übermaß selbsttätig verhindern. Notwendig ist eine regelmäßige, wenn auch langsame Volkserneuerung, die qualitativ möglichst gut ist. Wir müssen damit rechnen, daß Deutschland nach einigen Jahrzehnten wieder über einen größeren Nahrungsspielraum verfügen wird, für den wir eine zahlreiche, lebensstarke Bevölkerung benötigen werden.

Das Mittel, um zu diesem Ziele zu gelangen, ist eine sorgfältige Familienpolitik. Es gilt ein uraltes Gemeinschaftsgefühl, das uns im rauschähnlichen wirtschaftlichen Aufstieg der letzten Friedensjahre zu entschwinden drohte, zu erneuern. Der unpersönliche Stil der Lebensführung, der das Familienheim durch die großstädtische Mietwohnung, die häusliche Arbeitsgemeinschaft, durch gleichgültige Lohnarbeit, die Familienzusammenkünfte durch das Wirtshausleben ersetzte, der eine vorzeitige Verselbständigung der heranwachsenden Jugend bewirkte, hat das einst so stark ausgeprägte Familienbewußtsein, den oft als übertrieben empfundenen Familienstolz fast ganz aus unserem Leben verdrängt. Staatlicherseits ließ man dieser Entwicklung ihren Lauf, ohne sich bewußt zu sein, daß die Vernichtung des Familiensinnes auch eine Abschwächung der Staatsgesinnung zur Folge haben müßte. Mit Recht bewertet man die Familie als die Keimzelle des Staates; Achtung vor der Staatsautorität ist nur von Menschen zu erwarten, die in Ehrfurcht gegen ihr Familienoberhaupt erzogen sind. Gemeinsinn, Vaterlandsliebe und soziales Gewissen sind nur denkbar auf der Grundlage eines liebereichen Familienlebens, das den Sinn für gegenseitige Hilfeleistung und Wertschätzung ausbildet.

Wenn es jemals möglich sein sollte, die einst so selbstverständlichen Tugenden des deutschen Volkes: das unbestechliche Pflichtgefühl, die Sparsamkeit und vernünftige Lebensführung wieder zur Geltung zu bringen, die gelockerten Ordnungsinstinkte neu zu festigen, dann kann dieses nur durch eine Neubelebung des Familiensinnes erfolgen.

Auch ein allmählicher Bevölkerungsauftrieb, der einen gesunden und guterzogenen Nachwuchs zum Gegenstande hat, ist nur unter dieser Voraussetzung denkbar.

Es handelt sich also um eine völlige innere Erneuerung des deutschen Volkes und diese muß mit allen verfügbaren Mitteln tatkräftig angestrebt werden. Mit frommen Wünschen und billigen Ermahnungen ist wenig getan. Die rationalistische, familien- und geburtenfeindliche Denkrichtung der heutigen Menschen kann nur mit gleichen — rationalistischen — Waffen bekämpft werden. Familiengründung und Familienzuwachs dürfen eben in Zukunft nicht mehr mit materiellen Nachteilen verbunden sein. Es ist Sorge zu tragen, daß die Familiengründungen erleichtert und die Einnahmen der Familien ihrer Kopfzahl entsprechend erhöht werden.

Die Familiengründung erfordert die Beschaffung von Hausrat und Wohngelegenheit. Am Mangel beider scheitern heute viele Eheschließungen, und noch zeigt sich wenig Aussicht auf Besserung. Immerhin ist seit den letzten Kriegsjahren eine Organisation zur Beschaffung von billigem Hausrat, die Hausratshilfe, am Werke und in den Städten bemühen sich die Wohnungsämter durch Niedrighaltung der Mietpreise, durch obligatorischen Wohnungsnachweis und Zuzugsverbote die schwere Wohnungsnot zu beheben, welche infolge der so langen Unterbrechung jeglicher Bautätigkeit und des noch fortdauernden Baustoffmangels zu einer allgemeinen Kalamität geworden ist. Aussichtsreicher ist vielleicht die Beschaffung von ländlichen Siedelungsstellen, doch müssen hierbei die ernährungspolitischen Schranken beachtet werden. Aufteilung leistungsfähiger Gutsbetriebe, welche für die Versorgung der Städte mit Brot und Kartoffeln unentbehrlich sind, zugunsten städtischer, also meist landwirtschaftsunkundiger Siedler, die vielleicht nicht einmal ihren eigenen Bedarf, geschweige denn Überschüsse herauswirtschaften, hieße von zwei Übeln das größere wählen.

Ferner müssen die Kosten der Kinderaufzucht und -erziehung herabgemindert werden. Die wichtigsten Aufgaben dieser Art liegen auf dem Gebiete der Lohn- und Gehaltsregelung, auf dem die öffentlichen Körperschaften mit Verheirateten- und Kinderbeihilfen bereits mit gutem Beispiel vorangegangen sind, und der Steuerveranlagung nach der wirklichen Leistungsfähigkeit, welche die Kopfzahl der Familie zur Grundlage hat. Auch die ursprünglich ganz individualistisch gestimmte Sozialversicherung müßte durch Erweiterung der Familienkrankenversicherung mit Berücksichtigung der Kopfzahl familienpolitisch mobil gemacht werden. Am besten wäre es natürlich, eine besondere öffentlich-rechtliche Familienversicherung im Anschlusse an die Invalidenversicherung zu schaffen, was schon vor dem Kriege von sachverständiger Seite mehrfach empfohlen worden war. Sie würde dem Versicherten eine Heirats-, Wochen- und Kinderbeihilfe bieten. Seitens der bayerischen Staatsregierung war ein solcher Versuch in Form eines Gesetzentwurfes über obligatorische Kinderzulagenversicherung für die ganze Beamtenschaft geplant, der Versuch wurde aber durch die Ereignisse seit November 1918 gegenstandslos.

Damit diese größeren Geldmittel auch eine wirklich fruchtbringende Verwendung finden, müßte für eine gründliche hauswirtschaftliche Erziehung der jungen Frauen und heranwachsenden Mädchen gesorgt werden. Auch den erwerbstätigen Frauen ist die Vereinigung von Beruf, Haushaltführung und Mutterschaft im Wege sozialer Einrichtungen tunlichst zu erleichtern.

Endlich ist die Kinderaufzucht selbst durch erhöhte Fürsorge für außerhäusliche Unterbringung der Kleinkinder und Schulkinder in Horten und auf Spielplätzen, durch Erleichterung des Besuches höherer Schulen für begabte Kinder aus großen Familien, sowie durch Begünstigung bei der Nahrungsmittel- und Brennstoffbewirtschaftung zu fördern und zu verbilligen.

Eine derart umfassende, planvoll organisierte Familienpolitik könnte zweifellos in kurzem dazu führen, die tief in der Menschennatur wurzelnde Freude am eigenen Heim, an einer zahlreichen Nachkommenschaft, die unser geistiges Fortleben nach dem Tode verbürgt, neu zu beleben. Die gegenwärtige Verödung und Verteuerung außerhäuslicher Vergnügungen wird ebenfalls zu einer höheren Wertschätzung des Familienlebens beitragen. Familienzusammenkünfte werden wieder an die Stelle von Wirtshausbesuchen treten und weiter zur Pflege des Familiensinnes beitragen.

Wenn eine derartige Sinnesänderung erst einmal Platz gegriffen hat, wird auch mit einem Rückgang der Sterblichkeit für alle Altersstufen, besonders aber für das Kindesalter, gerechnet werden können. Erhöhte Kinderliebe kann im Verein mit den Errungenschaften der modernen Hygiene die Säuglings- und Kindersterblichkeit noch weit herabdrücken. Trotz der Besserung der deutschen Säuglingssterblichkeit während der Kriegsjahre, die hauptsächlich durch den Geburtenrückgang, teils auch durch Fürsorgemaßnahmen, namentlich der Wochenhilfe und die Bereitstellung von Säuglingsnahrung, veranlaßt wurde, steht Deutschland hinter anderen Ländern noch weit zurück, wie folgende Zahlen erweisen:

	Von 100 Lebendgeborenen starben im 1. Lebensjahre in					
	Deutschland	Finnland	der Schweiz	den Niederlanden	Schweden	Norwegen
1911	19,2	11,4	12,3	13,7	7,2	6,5
1912	14,7	10,9	9,4	8,7	7,1	6,7
1913	15,1	11,3	9,6	9,1	7,0	6,4
1914	16,4	10,4	9,1	9,5	7,3	6,8
1915	15,4	11,0	9,0	8,7	7,6	6,7
1916	13,6	—	7,8	8,5	—	6,0
1917	15,5	—	7,9	8,7	—	—

Was in unseren Nachbarländern möglich ist, kann auch in Deutschland geschehen. Es muß alles darangesetzt werden, die Säuglingssterblichkeit mindestens um die Hälfte herabzudrücken. Die Öffentlichkeit muß privatem Aufzuchtwillen tatkräftig zu Hilfe kommen.

Die Säuglingsfürsorge hat auszugehen vom Stillen an der Mutterbrust, welches als die beste Lebensversicherung des Neugeborenen, als hervorragendes Mittel zur Erzielung eines kräftigen Nachwuchses, auch bei größerer Kinderzahl, sich erwiesen hat. Zudem wirkt es bei Viel- und Schnellgebärerei in besserem Sinne hemmend als die oft recht gefährlichen konzeptionsverhütenden Mittel. Diese Aufzuchtsitte gilt es also mit allen Kräften zu fördern und die entsprechenden Voraussetzungen für Stillfähigkeit und Stillmöglichkeit zu schaffen.

Stillprämien und Säuglingsfürsorgestellen kommen in Betracht, die auch die erwerbstätigen Mütter berücksichtigen (Stillstuben in Fabriken). Sie brauchen aber durchaus nicht auf Städte oder Industrieorte beschränkt zu sein, auch auf dem flachen Land wären sie von großem Nutzen.

Da bei den Säuglingsfürsorgestellen die ärztliche Beratung eine wichtige Rolle spielt, so kann auch die moderne Kinderheilkunde gebührend zur Geltung kommen. Sie kann aus manchem konstitutionell minderwertigen Säugling einen leistungsfähigen Menschen machen. Auch für Unterstützung mit Pflegegegenständen und Säuglingswäsche ist Sorge zu tragen.

Aber bei der Fürsorge für die Kinder im ersten Lebensjahr darf es nicht sein Bewenden haben. Die Säuglingsfürsorge ist auszugestalten in eine Kleinkinder-, in eine allgemeine Kinderfürsorge. Demgemäß sollten die bestehenden Säuglingsfürsorgestellen fortgebildet werden zu Kinderfürsorgestellen, damit die Kinder vom 2. bis zum 6. Lebensjahr nicht länger hygienisch vernachlässigt werden. Nur so kann der durch die Pflege des ersten Jahres erreichte Erfolg gesichert werden und läßt sich neuen Gefahren wirksam begegnen, die nach dem ersten Jahr bei Hervortreten gewisser Krankheiten oder aus sozialen Ursachen sich ergeben. Bei solcher Kinderfürsorge ist anzunehmen, daß weit mehr Kinder als bisher das schulpflichtige Alter erreichen und zugleich besser körperlich vorbereitet in die Schule zur geistigen Tätigkeit eintreten.

Endlich muß nach Verlassen der Schule den sogenannten Jugendlichen eine gewisse Fürsorge zuteil werden, die mindestens ärztliche und fachliche Berufsberatung umfaßt.

So wird es vielleicht gelingen, ein neues, gesundes Geschlecht emporzuzüchten und das seiner Weltgeltung beraubte, innerlich und äußerlich verarmte, deutsche Volk wieder zu einer lebenskräftigen Gemeinschaft zu machen. Seine Aufgabe wird es sein, den deutschen Namen wieder zu Ehren zu bringen und die schmachvollen Nachwirkungen der langen Kriegs- und Blockadezeit zu sühnen.

b) Jugendfürsorge und Jugendpflege.

Von Prof. Dr. Chr. J. Klumker-Frankfurt a. M.

Literatur:

Petersen, Johannes, Jugendfürsorge. Berlin 1915, Heymann. — Spann, Othmar, Die Erweiterung der Sozialpolitik durch die Berufsvormundschaft. Tübingen 1912, Mohr. — Keller, A., und Klumker, Chr. J. Kinderschutz und Säuglingsfürsorge in den europäischen Staaten. Berlin 1911, Springer. — Klumker, Chr. J., Kinderfürsorge. Leipzig 1921, Teubner. — Klumker, Chr. J., Die öffentliche Kinderfürsorge, eine Kulturaufgabe unseres Volkes. München 1917, Callwey. 2. Aufl. — Klumker, Chr. J., Die Jugendfürsorge im neuen Reich. 2. Aufl. Frankfurt 1912, Reitz & Köhler. — Kleinkinderfürsorge, Einführung in ihr Wesen und ihre Aufgaben. Zentralinstitut für Erziehung und Unterricht. Leipzig 1917, Teubner. — Jugendämter als Träger der öffentlichen Jugendfürsorge im Reich. Bericht des Deutschen Jugendfürsorgetages, 20./21. September 1918. Berlin 1918, Heymann. — Über die Wirkungen des Krieges u. a.: Sigmund-Schultze. — Siemering, Hertha, Die deutschen Jugendpflegeverbände. Ihre Ziele, Geschichte und Organisation. Ein Handbuch. Berlin 1918, Heymann. — Weicker, Hans, Der Jugendverein. Berlin, Heymann. — Duensing, Frieda, Handbuch der Jugendpflege, Langensalza 1913. — Messer, August, Die freideutsche Jugendbewegung. — Zeitschriften: Zentralblatt für Vormundschaftswesen usw. Berlin, Heymann. — Fortschritte des Kinderschutzes, Vierteljahrshefte. Berlin, Springer. — Der Ratgeber für Jugendvereinigungen. Berlin, Heymann.

Die Kinder- und Jugendfürsorge erhält ihre Besonderheit dadurch, daß sie Erziehungsaufgaben von der Familie auf Gesellschaft und Staat überleitet. Dieser Übergang entspricht der gesunden Entwicklung jedes Volks; denn die Familie ist nur eins neben vielen andern gesellschaftlichen Gebilden, die an der Erziehung des Nachwuchses beteiligt sind. Die Familie verändert sich in ihrem Aufbau im Lauf der Entwicklung und verliert dabei die Möglichkeit, gewissen Aufgaben der Erziehung wie bisher gerecht zu werden; ferner tauchen neue Erziehungsbedürfnisse auf, denen die Kraft der Familie von vornherein nicht gewachsen ist. In beiden Fällen muß die Gesellschaft andere Organe bilden, die diese Stücke der Erziehung übernehmen. Dieser Übergang vollzieht sich langsam, kaum merklich. Die Notwendigkeit neuer gesellschaftlicher Erziehungstätigkeit wird zunächst von einzelnen, dann von kleinen Kreisen empfunden. Sie sind es, die in der freien Fürsorge zunächst Abhilfe schaffen und zugleich durch diese Arbeit die Einsicht jener Notwendigkeiten weiterverbreiten, bis große. allgemeine Einrichtungen ihre Wirksamkeit stützen und sichern, oder gar der Staat selbst diese Arbeit übernimmt. So ist es bei dem Unterrichtswesen gegangen, für das dieser Weg vor hundert Jahren reichlich im Volksschulzwang einen gewissen Abschluß erreichte. Damit war ein wichtiges Erziehungsgebiet dem Machtbereich der Familie zum großen Teil entzogen.

In ähnlicher Art setzt sich stets die Kinderfürsorge an Stelle der Familie, weil deren Erziehungskraft schwächer wird oder neue Aufgaben ihre Kraft übersteigen. Es ist unrichtig, diesen Vorgang so aufzufassen, als verdränge die Fürsorge die Familie, oder als würde sie durch ihre Maßnahmen das Verantwortungsgefühl der Familie schädigen. Sie ist selbst nur ein Ergebnis derselben Entwicklung, die die Familie umgestaltet. Wohl aber tritt nach und nach die Familie bei der Erziehung zurück; ihr Arbeitskreis wird kleiner, während der der Gesellschaft größer und bedeutsamer wird. In diesen Vorgang muß sich die Fürsorge einordnen; sie kann ihn nicht ändern, selbst wenn sie es wollte.

Jener Übergang vollzieht sich zunächst freiwillig: die Familie gibt ihre Arbeit gern ab oder läßt sich die Fürsorge für ihre Kinder leidlich gefallen. Je mehr aber ein solcher Teil der Erziehung als dringend notwendig und unentbehrlich anerkannt wird, um so häufiger sind Fälle, wo der Familie die nötige Einsicht fehlt und sie sich, wo ihre Kraft nicht hinreicht, doch jene Hilfe der Fürsorge nicht gefallen lassen will. Dann muß die Gesellschaft zum Wohl ihres Nachwuchses Zwang gegen die Familie anwenden und durch Gesetz ihren Widerstand brechen. Zeiten, wo solche Eingriffe

in die Familie in größerem Maße als nötig erkannt und durchgeführt werden, sind Höhepunkte für die Gestaltung der Kinderfürsorge. Auf sie hin muß die Fürsorge jahrzehntelang vorbereitende Arbeit leisten, die Bedürfnisse erforschen, im Kleinen Abhilfemaßnahmen suchen, erproben und ausgestalten. Erst aus all solchen Vorarbeiten, an denen sich dann mehr und mehr auch öffentliche Veranstaltungen beteiligen, erwächst die Einsicht in die Art eines gesetzlichen Vorgehens. Sind einmal solche Eingriffe unabhängig von der Familie gesetzlich festgelegt, so wird die Fürsorge für diese Gebiete in steigendem Maße von öffentlichen Körperschaften gestützt und oft gänzlich übernommen.

Im letzten Drittel des vorigen Jahrhunderts ist die Kinderfürsorge wieder in eine solche Zeit gesetzlicher Regelungen eingetreten. Seit etwa 1880 beginnt in allen Staaten des westlichen und mittleren Europas eine lebhafte Auseinandersetzung zwischen der Familie und der Kinderfürsorge, deren Wesen vielfach noch heute verkannt wird, als handle es sich darum, der Familie etwas wegzunehmen oder gar sie in unnötiger Weise einzuschränken. Im Gegenteil: die Familie kann gewisse Erziehungsarbeiten nicht leisten, deren Wert und Notwendigkeit allgemein anerkannt wird. Für sie müssen gesellschaftliche Vorkehrungen getroffen werden; will und kann die Familie dabei mitwirken, so ist das höchst erfreulich. Doch auch ohnedem müssen jene Leistungen gesetzlich sichergestellt, Kräfte, die ihnen entgegenwirken, müssen gebrochen werden, auch wenn sie sich im Schoße der Familie verstecken. Es sind überall dieselben Auseinandersetzungen, die nur nach der Eigenart jedes Volkes und Staates einen besonderen Ausdruck annehmen. Man beginnt mit einzelnen Bestimmungen, die später zu eigenen Gesetzen zusammengefaßt werden, und man endet schließlich bei dem Plane einer einheitlichen Jugendgesetzgebung.

So hat Frankreich nach den ersten Gesetzen von 1889 und 1898, die neue Gruppen von Kindern öffentlichem Schutz unterstellten, mit dem Gesetz von 1904 die öffentliche Kinderfürsorge in einheitlicher Form weiter ausgebaut; Holland hat 1900 eine zerstreute Menge von Einzelvorschriften durch eine sorgfältig bis 1905 vorbereitete verwaltungsmäßige Ausgestaltung zusammengefaßt. Beide haben dabei der freien Fürsorgearbeit besondere Rechte zur Sicherung ihrer Wirksamkeit verliehen. England hat seine Fülle gelegentlicher Rechtseingriffe zusammenhangslos 1908 in einem Kindergesetz nebeneinandergestellt, wobei die freie Fürsorge eine sehr selbständige Stellung erhielt. Belgien, Norwegen, Dänemark, Schweden, Finnland machen eine ähnliche Entwicklung durch. Es handelt sich um eine sehr allgemeine Strömung, die in jedem Lande ihre eigene Form annimmt. So auch im Deutschen Reich.

Schon vor 1900 begegnen wir in den Einzelstaaten stärkeren Eingriffen in die elterliche Gewalt, so besonders stark schon 1874 in Anhalt. Der Widerstand gegen diese Fortschritte des Kinderschutzes ist indes noch sehr stark; so bleibt der Ansatz zu einheitlicher Reglung im Bürgerlichen Gesetzbuch noch sehr hinter dem zurück, was schon in einzelnen Gegenden vorher erreicht war. So erfreulich die dort gewonnene Einheit war, der Fortschritt blieb ganz den Ländern überlassen, bis im Reiche das Kinderschutzgesetz 1909 und die Reichsversicherungsordnung 1911 einzelne allgemeine Besserungen brachten. Im ganzen haben wir durch diese Entwicklung sowohl im Reiche eine Menge Einzelbestimmungen, die unausgeglichen nebeneinander stehen, als in den Einzelstaaten einen Wirrwarr verschiedenster gesetzlicher Vorschriften, der nur durch die Verschiedenheit ihrer Durchführung übertroffen wird.

Deshalb haben wir fast ebensoviele getrennte Versuche zur Besserung, die bald hier, bald da ein wenig vorankommen wollen. Erst langsam treten in ihnen gemeinsame Züge und ein einheitliches Ziel zutage. Man wird dies darin zu erblicken haben, daß die Forderungen der Erziehung — der „Fortpflanzung der Gesellschaft" — als Einheit der Fürsorge erkannt werden und sich gegenüber anderen Gedanken: dem Recht der Familie, den Anforderungen der Wirtschaft, z. B. der Gewerbefreiheit, den Ansprüchen des Strafrechts nach und nach durchsetzen. Freilich fehlt viel, daß dies schon allgemein anerkannt würde. Im Strafrecht gibt man zwar schon lange zu, daß Kinder und Jugendliche ihrer Eigenart gemäß anders als Erwachsene zu behandeln seien, daß die Strafmaßregeln gegen Erwachsene trotz allerlei Bemühungen nicht wirklich den Bedürfnissen des jugendlichen Menschen angepaßt werden können, daß z. B. das Gefängnis selbst in der besten Form der Jugendgefängnisse von schädlichen Nebenwirkungen für sie nicht befreit werden

kann — indessen können noch heute Kinder von 12 Jahren zu Gefängnis verurteilt werden, ja müssen unter gewissen Voraussetzungen verurteilt werden. Die neuesten Entwürfe erst wollen dies Strafmündigkeitsalter auf 14 Jahre erhöhen, so daß bis dahin Erziehung an Stelle der Strafe tritt, doch soll darüber hinaus bis zum 18. Lebensjahr die Möglichkeit der Strafe und der Zwang dazu bestehen bleiben. Indessen macht sich auch bei uns bereits die Forderung geltend, daß bei der Jugend die Erziehung den Ausschlag gebe, daß die gewöhnlichen Strafen, die ihr und dem späteren Fortkommen des Jugendlichen nur hinderlich sein können, gänzlich verschwinden. So hat Belgien die Strafen für die Jugend zugunsten der Erziehung völlig beseitigt. Nachdem wir die Berufsbildung und den Besuch geeigneter Schulen bis zum 18. Jahr ausgedehnt haben, werden wir dieser Folgerung nicht mehr ausweichen können, so daß die Jugendgerichte wieder den Erziehungsgerichten, den Vormundschaftsgerichten Platz machen werden.

Ein ähnlicher Vorgang ist beim Kostkinderwesen zu beobachten. Zuerst hat es vorwiegend polizeiliche Einstellung: Bekämpfung der Engelmacherei, Ausmerzung schlechter Pflegeeltern. Dann kommt der ärztliche Gesichtspunkt stärker zur Geltung: hygienische Besserung der Pflegestellen, Anleitung der Pflegeeltern zu richtiger Behandlung der Kinder, Verschaffung einwandfreier Milch, Forderung des Selbststillens. All dies wird endlich dem Gesichtspunkt der Erziehung untergeordnet, und aus der polizeilichen Kostkinderaufsicht erwächst die Berufsvormundschaft als öffentliche Erziehungseinrichtung.

Die Eingriffe in die elterliche Gewalt, in die Familie nehmen von vielen Stellen aus zu, die Kinderfürsorge erhält in steigendem Maße rechtliche Handhaben für ihr Tun, und alle diese Dinge ordnen sich mehr und mehr dem einen Gedanken der Erziehung ein, die stets der Kern aller Kinderfürsorge war. Das war das Kennzeichen unserer Lage schon vor dem Kriege; durch ihn ist das Schicksal unseres Nachwuchses körperlich und geistig arg gefährdet, die Notwendigkeit fürsorglichen Schutzes allgemeiner und dringlicher geworden. Damit werden die Auseinandersetzungen mit der Familie mit erneuter Macht einsetzen, wenn auch die rückläufige Gestaltung unseres Wirtschaftslebens vorübergehend der Familie einiges ihres alten Einflusses wiedergeben mag. Zugleich sind aber die Mittel, die wir aus öffentlichen Kassen wie aus freiwilligen Spenden aufwenden können, kleiner geworden, und der beste Wille wird sie nicht in solchem Umfange wie vorher bereitstellen können. Damit rückt eine andere Frage in den Vordergrund, wie eine planvolle Durchführung aller Kinderfürsorge, besonders aber der in Gesetzen vorgeschriebenen, erreicht werden könne. Sie zu lösen müssen wir an Bewegungen vor dem Kriege anknüpfen.

Sind erst bestimmte Erziehungsaufgaben als gesellschaftlich notwendig anerkannt oder durch Gesetz festgelegt, so reichen meist die freien gesellschaftlichen Veranstaltungen nicht aus, sie überall sicherzustellen. Der Staat muß mit eignen Mitteln und Einrichtungen die Durchführung in die Hand nehmen. Wie jene Aufgaben nur zögernd und vereinzelt anerkannt und rechtlich formuliert wurden, so entstanden auch fast für jede besondere öffentliche Hilfseinrichtungen, deren Zersplitterung und Zusammenhangslosigkeit weder eine umfassende Gestaltung der Fürsorge als Erziehungsleistung, noch eine sparsame Verwendung von Mitteln und Kräften ermöglichten. So standen und stehen noch heute oft nebeneinander die Armenpflege für Kinder bei den Orts- und Landarmenverbänden, die Kostkinderaufsicht der Polizei, die vormundschaftliche Arbeit der Vormundschaftsgerichte, Vormünder und Gemeindewaisenräte, die Zwangs- (Fürsorge-) Erziehung größerer gemeindlicher Verbände, die Tätigkeit der Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen, die neuen Berufsvormundschaften, die mehrere dieser Tätigkeiten vereinigen, der gewerbliche Kinderschutz der Gewerbeinspektionen, die Waisenrenten der Versicherungsanstalten, die Kriegerwaisenfürsorge, die Wochenfürsorge der Krankenkassen u. a. Neben den Versuchen, jede einzelne dieser öffentlichen Einrichtungen zweckmäßig zu gestalten, tritt seit 1900 wieder und wieder der Wunsch auf, sie in einer einzigen Behörde zu vereinigen. Aber erst mit der klaren Einsicht, daß jede Kinderfürsorge in der Erziehung ihr Ziel und ihren Mittelpunkt hat, gewinnt man einen einheitlichen Kern der Neueinrichtung, an den alle Einzelheiten planvoll angeschlossen werden können.

Einer der wichtigsten Schritte in dieser Richtung war es, als man die Vormundschaft in ihrer großen Bedeutung für alle Kinderfürsorge würdigen lernte. Alle Eingriffe in die elterliche Gewalt führen dazu, sie ganz oder Teile von ihr jemand anders als den Eltern, einem Vormund oder

Pfleger zu übertragen. Seine Aufgabe ist nicht, zunächst das Kind zu erziehen — das bleibt Eltern, Pflegeeltern oder Anstalten überlassen —, sondern diese Erziehung zu leiten, ihre richtige Form auszuwählen, ihre Durchführung zu überwachen. Je mehr man diese wesentliche Aufgabe der Vormundschaft erkannte, um so mehr kam man zu der Einsicht, daß eben hierin auch bei den andern Vorkehrungen öffentlichen Kinderschutzes das lag, was ihr Wesen ausmacht, was erst die Gewährung von Unterstützungen, von Hilfen mancherlei Art zur wirklichen Fürsorge, zur Erziehung macht. Damit trat zweierlei klar hervor: Die vielerlei öffentliche Kinderschutzarbeit überdeckt und überschneidet sich immer wieder, weil Erziehung ihr Wesen ist; der Kern aller dieser öffentlichen Arbeit für Kinder ist: Erziehungsleitung, Erziehungsauswahl und Erziehungsaufsicht.

Mit jener tieferen Würdigung der Vormundschaft entstand der erste große Ansatz zur Einheit; eine behördliche Gestaltung der Vormundschaft, die die Berufsvormundschaft z. B. für Armenkinder, Kostkinder, Fürsorgezöglinge als gemeinsame Form der Fürsorge in den Vordergrund stellte. In ihr schon trat jene Erziehungsleitung deutlich hervor, die dann die Grundlage der Einheit bildet, die jetzt zur Verbindung all jener öffentlichen Kinderfürsorge im Jugendamt führen soll, das ein Amt der Erziehungsleitung all der Kinder ist, die öffentlichen Schutz zu beanspruchen haben. Ohnedem müßte es eine Sammelstelle aller möglichen Hilfsleistungen für Kinder bleiben, die einer inneren klaren Einstellung und Ordnung ermangeln würde.

Nach einer Schätzung — genaue Zahlen fehlen uns — werden mehrere Millionen Kinder von den oben erwähnten öffentlichen Einrichtungen betreut; zwischen ein und zwei Millionen sind in ihrer Ausbildung völlig auf jene Erziehungsleitung und die Unterhaltsleistungen von Behörden angewiesen. Die Jugendämter sind also Erziehungsbehörden von großer Bedeutung. Danach wird sich ihre Zusammensetzung, ihr innerer Ausbau, die Art und Stellung ihrer Mitarbeiter zu richten haben. Glückt es, für sie in neuen Reichs- und Landesgesetzen die Grundlage zu gewinnen, werden sie vor allem ihrer hohen Aufgabe gemäß gestaltet, so haben wir endlich eine öffentliche Einrichtung, die all jene Erziehungsaufgaben der Fürsorge übernehmen kann. Nur wenn sie da ist, kann jene rechtliche Klärung und einheitliche Festlegung solcher Aufgaben in der anfangs geschilderten Richtung durchgeführt werden: die Gesellschaft darf im Gesetz die Familie nur dann einschränken, nur dann sich als rechtliche Pflicht weitere Stücke der Erziehung aufladen, wenn sie wirklich alle Vorkehrungen getroffen hat, um diese Erziehung durchzuführen.

Allerdings werden dem Ausbau dieser Jugendämter heute, wo auch die öffentlichen Verbände nur beschränkte Mittel haben, durch die Kostenfrage leider enge Grenzen gezogen. Deshalb ist es eine Frage ferner Zukunft, ob man über das, was bereits vom Gesetz Behörden zugewiesen ist, noch weitere Einrichtungen der Kinderfürsorge in öffentlichen Betrieb überführen soll. Es ist das ein recht unfruchtbarer Streit, und einzelne Versuche können leicht böse Folgen haben. Wir werden alle Kräfte anspannen müssen, um Leidliches für unsere bedürftige Jugend zu erreichen. Daher wird die freie Fürsorge neben Staat und Gemeinden ein reiches Arbeitsfeld behalten, ja dies noch erweitern müssen. Statt beliebig diese Kosten öffentlichen Verbänden zu überbürden, werden wir alles tun müssen, um den Vereinen Mut und Lust zu geben, mehr Mittel als bis jetzt aufzubringen, wozu bei der Besserstellung der großen Masse des Volkes auch Möglichkeiten da sind. Wir werden daher gesetzlich die freie Fürsorge nicht einschränken dürfen, sondern ihr neue Rechte und Sicherungen ihrer Arbeit zu schaffen haben, wozu die erwähnten Vorschriften Frankreichs und Hollands, doch auch anderer Staaten, manche Vorbilder geben. Erst in besseren Zeiten wird man die sog. „Sozialisierung“ der Fürsorge einer neuen Betrachtung unterziehen können.

Von der Fürsorge für die besonders schutzbedürftige Jugend sucht man seit einem preußischen Erlaß von 1911 die Fürsorge für die Gesamtheit der schulentlassenen Jugend als Jugendpflege zu scheiden. Nach der neuesten Entwicklung der Begriffe, die noch nicht abgeschlossen ist, gilt als Jugendpflege alle Unterstützung zur körperlichen, sittlichen und geistigen Ertüchtigung der Schulentlassenen, die von öffentlichen Verbänden und Vereinigungen Erwachsener ausgeht. Von ihr trennt man neuerdings die Jugendvereinsarbeit, die sich in selbständigen Vereinen Jugendlicher — freilich mehr oder weniger unter Leitung Erwachsener — vollzieht. Hier soll aber die Jugend selbst tätig sein, in allen Angelegenheiten mitwirken, nach Möglichkeit selbst entscheiden. Diese Arbeit ist stark beeinflußt durch die Jugendbewegung, in deren Bestrebungen sich die Jugend

unter eigener Verantwortlichkeit und aus eigener Bestimmung ihr Leben gestalten will und ein eigenes neues Gemeinschaftsleben der Jugend sucht. Alle drei Gruppen sind, besonders in den letzten Jahren, in starker Gärung, deren Ergebnisse noch nicht zu übersehen sind. Die Tätigkeit öffentlicher Verbände kann hier nur eine freundliche Hilfe und vor allem ruhiges Gewährenlassen sein; die freie Tätigkeit hat die eigentliche Arbeit zu leisten. Damit sind den Jugendämtern für ihre Wirksamkeit enge Grenzen gezogen. Die Ausschüsse der freien Vereinigungen auf diesem Gebiet werden sich vielfach an die Jugendämter anlehnen; die Jugendämter etwa Jugendliche selbst zu ihrer Arbeit heranziehen.

---

36. Abschnitt.

a) Volkshygiene. — Der Kampf gegen Seuchen und Geschlechtskrankheiten.

Von Geh. Obermedizinalrat Prof. Dr. **Abel,**
Direktor des Hygienischen Instituts der Universität Jena.

Die allgemeinen Gesundheitsverhältnisse in Deutschland waren vor dem Kriege in glücklicher, aufwärts gerichteter Entwicklung begriffen. Schon die Abnahme der Sterblichkeit, die von 28,2‰ der Bevölkerung in den Jahren 1871—75 in stetiger Folge auf 15,0‰ im Jahre 1913 sank, zeigt dies deutlich. Aber auch im einzelnen läßt es sich fast durchweg verfolgen, so in der Verminderung der noch vor einigen Jahrzehnten recht hohen Säuglingssterblichkeit, in dem Rückgang der Tuberkulosetodeszahlen, in der Mindersterblichkeit an anderen einheimischen Infektionskrankheiten (z. B. Typhus) und dem Fernbleiben ausländischer Seuchen trotz häufiger Einschleppungsgefahr (Cholera, Pocken). Zu danken waren die Fortschritte der Volksgesundheit teils der allgemeinen Besserung der Lebensbedingungen, wie sie sich in der Zunahme der Wohlhabenheit und dem höheren Komfort der Lebenshaltung selbst der wenig Bemittelten ausdrückte, teils den Bestrebungen der praktischen Hygiene. Diese erreichten in Deutschland zumal auf dem Gebiete der Kommunalhygiene durch Besserung der Wohnverhältnisse, Anlage von Wasserleitungen, Kanalisationen, Krankenhäusern usw. einen im Vergleich zu anderen Kulturstaaten recht hohen Stand. Eine gute Ordnung der staatlichen, wesentlich die Überwachung der Gesundheitsverhältnisse als ihre Aufgabe betrachtenden Medizinalverwaltung und ein namentlich in den letzten Jahren sich ständig verbreitender Ausbau der gesundheitlichen Fürsorgeeinrichtungen für das Kindesalter, für Tuberkulosekranke, Alkoholiker usw. tat das übrige.

Der Weltkrieg hat mit seinen Begleiterscheinungen und Folgen leider sehr vieles von den gesundheitlichen Errungenschaften zerstört oder ins Wanken gebracht. Der Verlust von bald 2 Millionen kräftigster Männer im besten Fortpflanzalter allein bedeutet schon eine für die Erhaltung einer guten Rasse schwere Einbuße der Nation. Die Hungerblockade hat weitere rund 800 000 Menschenleben auf dem Gewissen. Die Geburtenziffer war so gesunken, daß sie von der Zahl der Todesfälle weit übertroffen wurde. Die Unterernährung hat die Tuberkulose stark anschwellen lassen, die Entwicklung der Kinder vielfach geschädigt (Rachitis auch noch im Pubertätsalter!), die Arbeitsleistungen herabgesetzt. Der Wohnungsmangel mit seinen schweren Gefährdungen der Familiengesundheit ist aufs äußerste gestiegen. Die Lockerung der sittlichen Begriffe hat zu riesiger Verbreitung der Geschlechtskrankheiten geführt. Früher unterdrückte und ferngehaltene Seuchen bedrohen das Volk. Manche hygienische Schöpfung ist aus Materialnot im Kriege vernachlässigt worden.

Über die zwingende Notwendigkeit energischer gesundheitlicher Fürsorge bei dem Wiederaufbau unseres Volkes herrscht Einmütigkeit unter allen politischen Parteien. Man darf erwarten, daß der erhöhte Einfluß der Sozialdemokratie, die als Vertreterin der gesundheitlich mehr Not leidenden breiten Massen immer viel Verständnis für hygienische Bestrebungen bewiesen hat, besonders fördernd auf Interesse und Gebefreudigkeit der Staats- und Kommunalparlamente und der verschiedenen Verwaltungen wirken wird. Aber alle hygienischen Einrichtungen erfordern hohe Kosten, und die Mittel sind knapp. Neue gesundheitliche Werke, etwa in Gestalt von Wasserleitungen oder Krankenhäusern, werden einstweilen kaum mehr zu schaffen, schwer nur die vorhandenen Anlagen gut zu erhalten sein. Natürlich nutzt es auch nichts, weitherzig Stellen für Kommunalärzte in Kreisen und Gemeinden zu bewilligen, wenn nicht den Inhabern der Ämter auch die Mittel zu fruchtbringender Tätigkeit gewährt werden können. Beschränkung auf das unbedingt Erforderliche, dessen Durchsetzung aber auch mit aller Tatkraft, muß Leitgedanke sein.

Mehr noch als früher ist künftig Erziehung des Volkes zum Verständnis der gesundheitsgemäßen Lebensbedingungen Voraussetzung für erfolgversprechende hygienische Arbeit, weil der neue Staat der Handlungsfreiheit des Einzelnen mehr Spielraum gibt. Unbildung in gesundheitlichen Fragen ist allen Volkskreisen gemeinsam infolge Vernachlässigung einschlägiger Unterweisung in den Volks- wie den höheren Schulen. Das Blühen der Kurpfuscherei, die allgemeine Gleichgültigkeit gegenüber gesundheitlichen Fragen entspringen diesem Bildungsmangel. Die neue Schule muß in allen ihren Formen und Stufen Platz haben für Gesundheitslehre. Geeignete Lehrkräfte zur Erteilung des Unterrichts müssen durch Ausgestaltung der Lehrerbildung erzogen werden, gegebenenfalls Ärzte den Unterricht übernehmen. Erst nach Heranwachsen eines von Jugend an über Gefährdung und Erhaltung der Gesundheit geschulten Geschlechtes wird gesundheitlich vernünftiges Verhalten der Erwachsenen und guter Erfolg ihnen erteilter Aufklärungen erwartet werden dürfen. Selbstverständlich sollte aber auch jetzt schon in Volkshochschulkursen, durch Vorträge, Zeitungsaufsätze, Flugschriften, Merkblätter, Kinovorführungen der Sinn für hygienische Kultur gefördert werden. Außer den bereits ehedem in dieser Hinsicht tätigen Vereinen, wie z. B. dem Deutschen Verein für Volkshygiene, werden die in Reich und Ländern neu gebildeten Ausschüsse für hygienische Volksaufklärung führend und anregend wirken können. Die Beiziehung von Laien zur Mitarbeit an gesundheitlichen Fragen, wie sie in Preußen durch das Gesetz vom 16. September 1899 über die Dienststellung des Kreisarztes und die Bildung von Gesundheitskommissionen geplant, aber ohne bisher sehr großen Erfolg ins Werk gesetzt war, ist eine weitere Aufgabe auf diesem Gebiete.

Bestrebungen des Staates zur Heranzüchtung einer gesundheitlich gut beschaffenen Rasse, also Maßnahmen der Eugenik, sind seither kaum in nennenswertem Umfange in die Erscheinung getreten. Sie sind besonders nötig, weil die Geburtenziffer bekanntlich seit etwa 1900 stark zu sinken begonnen hat (1871—75 38,9, 1913 nur mehr 27,5 Lebendgeborene auf je 1000 Köpfe der Bevölkerung) und ein Wiederansteigen der absichtlich, nicht durch Fortpflanzungsuntüchtigkeit verminderten Zahl unter den künftigen schlechten wirtschaftlichen Verhältnissen nicht zu erwarten ist; die eben jetzt zu verzeichnende Geburtenhäufigkeit ist nur eine Folge der zahlreichen Eheschließungen und wird nach der Geburt von 1—2 Kindern je Ehe wieder aufhören. Die Allgemeinheit hat das lebhafteste Interesse, die verhältnismäßig wenigen künftig geborenen Kinder möglichst lebenskräftig und gesund ins Leben treten zu lassen. Das nächste Mittel dazu ist Hebung des Verantwortlichkeitsgefühls der zur Fortpflanzung Schreitenden für die Gesundheit ihrer Nachkommenschaft. Unschwer durchzusetzen wäre die Verpflichtung Ehelustiger zur Unterwerfung unter eine ärztliche Untersuchung, Beibringung des ärztlichen Zeugnisses bei der standesamtlichen Anmeldung zur Eheschließung und gegenseitige Kenntnisnahme des Zeugnisinhalts durch die Verlobten, wobei es vorläufig ihnen überlassen bleiben kann, ob sie trotz ärztlichen Abratens doch die Ehe eingehen wollen. Die Vererbung von Geisteskrankheiten, die Übertragung von Geschlechtskrankheiten und Tuberkulose auf den Ehepartner und die Nachkommenschaft ließe sich so wenigstens einigermaßen eindämmen, wenn natürlich auch nicht ganz verhüten. Unlängst (11. Juni 1920) ist durch Änderung des Gesetzes über die Beurkundung des Personenstandes wenigstens die Ver-

teilung von Merkblättern mit gesundheitlichen Belehrungen an die Ehelustigen durch die Standesämter bei der Anmeldung von Eheaufgeboten vorgeschrieben worden, ein allererster, wenn auch kaum sehr aussichtsreicher Schritt.

Nächst der Sorge für Erzeugung gesunder Nachkommen ist die für die günstige Aufzucht der Geborenen, die Säuglingsfürsorge einschließlich der Schwangeren- und Wöchnerinnenfürsorge also, wichtig. Hier hat uns, nachdem schon Gewerbeordnung und soziale Versicherungsgesetze Bestimmungen zum Schutze der Mütter und zur Erleichterung des Stillens enthalten hatten, die während des Krieges geschaffene Reichswochenhilfe einen großen Fortschritt gebracht, der jetzt durch das Reichsgesetz über Wochenhilfe und Wochenfürsorge vom 26. September 1919 (RGBl. S. 1757) zur dauernden Errungenschaft geworden ist. Neben Schutz und Hilfe für die Mutter vor und bei der Entbindung ist die Unterstützung des Stillens als der naturgemäßen Ernährungsart des Säuglings dabei ein wertvoller Gewinn, weil die Vernachlässigung des Stillens nur zu oft den Anlaß für Krankheit und schlechtes Gedeihen des Säuglings gab. Die Säuglingsfürsorge muß ferner durch weiteren Ausbau der Fürsorgestellen und Krippen gefördert werden, an die sich dann zwanglos die Fürsorge auch für das Kleinkindesalter anschließt.

In der gesundheitlichen Schulkinderüberwachung haben wir seit einigen 20 Jahren im Anschluß an das besonders zuerst in Wiesbaden durchgeführte System Erfahrungen zu sammeln Gelegenheit gehabt, aus denen die Notwendigkeit einer ständigen geregelten Aufsicht, auf dem Lande wie in der Stadt, für Volks- wie für höhere Schulen sich ergeben hat. Ein Ausbau der noch in sehr weiten Teilen des Reiches fehlenden, nur in wenigen der früheren Bundesstaaten allgemein durchgeführten Bestellung von Schulärzten ist ein dringendes Bedürfnis, damit der Jugend eine gesundheitsgemäße Entwicklung gesichert wird. Folgerichtig muß die gesundheitliche Überwachung dann auch auf die Fortbildungsschulen ausgedehnt und besonders auch die Beratung bei der Berufswahl nach der gesundheitlichen Beschaffenheit mit in den Rahmen der Tätigkeit gezogen werden.

Für die körperliche Entwicklung der Jugend und für die Herausbildung der spezifisch männlichen Charaktereigenschaften wird uns künftig, man mag politisch zum Militarismus stehen wie man will, empfindlich fehlen die frühere Heeresdienstpflicht. Ob sie sich, wie manche wollen, ersetzen lassen wird durch ein körperlicher Tätigkeit pflichtmäßig und ausschließlich gewidmetes Lebensjahr, bleibe dahingestellt; die wirtschaftliche Lage macht es sehr unwahrscheinlich. Um so notwendiger ist jedoch stärkere Betonung der Turn- und Sportpflege während der Schulzeit und, wenn irgend durchführbar, Heranziehung auch der schulentlassenen Jugend in ihrer Gesamtheit dazu. Die weibliche Jugend darf dabei ebenfalls nicht vergessen werden. Für sie von großer Bedeutung ist außerdem der Unterricht in Haushaltskunde, auch vom hygienischen Standpunkte, weil das Gedeihen der Familie wesentlich mit von der Kochkunst der Mutter abhängt; nicht minder natürlich Unterweisung in Kinderpflege.

Die Hygiene der gewerblichen Arbeit hat durch die Einführung des Achtstunden-Arbeitstages ein wesentlich anderes Gesicht bekommen. Überarbeitung ist nicht mehr zu befürchten, und manche gewerbliche Schädigung verliert durch die Verkürzung ihrer Einwirkungszeit an Bedeutung. Die Ausgestaltung der Gewerbeaufsicht, namentlich durch stärkere Mitwirkung von Ärzten dabei und durch größere Beteiligung der Arbeiterschaft (Betriebsräte) selbst an der Besserung der gewerblichen Arbeitsbedingungen, bleibt jedoch zu fordern. Gelangt man allmählich durch Ausbau der persönlichen Gesundheitsfürsorge vom Säuglings- über das schulpflichtige Alter bis zu dem der gewerblichen Tätigkeit zu einer fortgesetzten Verfolgung der Gesundheitsverhältnisse des einzelnen, die ihre Ergebnisse in Gesundheitsbogen oder -büchern aufzeichnen kann, so wird auch die Eignung zu diesen oder jenen gewerblichen Arbeiten, die Bedeutung von Gesundheitsstörungen bestimmter Art u. a. m. künftig besser zu beurteilen sein.

Der Nutzen der sozialen Versicherung für die Volkshygiene ist schon in Friedenszeiten offensichtlich hervorgetreten und kann für die Zukunft gar nicht hoch genug geschätzt werden. Denn die Versicherungsträger werden, weil ihre Einnahmen selbsttätig mit Lohnerhöhungen und Geldentwertung steigen, die Stellen sein, die am ehesten noch über Mittel für gesundheitliche Maßnahmen verfügen. Wünschenswert wäre vor allem zweierlei: Beteiligung der Krankenkassen in größerem Maße als bisher auch an der allgemeinen gesundheitlichen Fürsorge und Ausdehnung

der Krankenversicherung auf die Familien, damit auch diese, namentlich die Kinder, rechtzeitig und stets ärztlicher Hilfe teilhaftig werden.

Die Beziehungen zwischen Wohnung und Gesundheit sind durch vielfache Untersuchungen als sehr eng und wesentlich festgestellt. Alles, was zur Entlastung der überfüllten Großstadtquartiere dienen und die Siedelung auf dem Lande fördern kann, ist deshalb vom volkshygienischen Gesichtspunkte wärmstens zu begrüßen. Aber auch die Beaufsichtigung der vorhandenen Wohnungen auf ihre gesundheitliche Zulässigkeit und ihre richtige Benutzung durch die Bewohner ist eine dringende Forderung der praktischen Hygiene, die selbst unter der heutigen Wohnungsnot nicht zum Schweigen gezwungen werden darf.

Im Volksernährungswesen hat die verfehlte Kriegswirtschaft schlimme Schäden verursacht. Nur ein Teil davon war durch den Mangel an Nahrungsmitteln unvermeidlich, die Hauptschuld an den traurigen Zuständen liegt in den falschen Maßnahmen, die das Schiebertum großgezogen und die allgemeine Moral untergraben haben. Sobald als möglich muß dem Volke die freie Versorgung wiedergegeben werden, damit an Stelle schematischer Rationierung wieder die individuelle, instinktmäßig und daher gut arbeitende Wahl der Nahrung treten kann. Die heute infolge der zahlreichen Fälschungen mehr als je nötige Kontrolle der in den Verkehr gebrachten Lebensmittel muß auf breitere Grundlagen gestellt, die im Kriege eingeführte Einholung behördlicher Genehmigung für den Vertrieb von Nahrungsersatzmitteln beibehalten werden. Dem Alkoholmißbrauch und seinen Folgen haben der Mangel geistiger Getränke im Kriege und die jetzige Staatsmonopolwirtschaft nebst den sonstigen Einschränkungen der Herstellung und die Preiserhöhung einen Riegel vorgeschoben, sehr zum Nutzen der Volksgesundheit, wie die Abnahme der Sterbefälle an Delirium tremens und der Einlieferungen von Geistesstörungen auf alkoholischer Grundlage in die Irrenanstalten lehrt. Es wäre ein Fehler, hieran zu rütteln, trotz der entgegenstehenden Wünsche wirtschaftlich kräftiger und einflußreicher Interessentenkreise.

Unter den Kriegsverhältnissen haben einige der Seuchen, gegen die sich das Reichsgesetz zur Bekämpfung der gemeingefährlichen Krankheiten vom 30. Juni 1900 (RGBl. S. 306) richtet, wieder eine gegenüber den Friedensverhältnissen erhöhte Bedeutung bekommen. Es sind dies Cholera, Fleckfieber und Pocken. Heimisch sind diese Auslandskrankheiten zwar bei uns nicht geworden, jedoch sind sie während der Kriegszeit in ungewohnt großem Umfange aufgetreten und drohen noch jetzt. Am wenigsten vielleicht die Cholera, die eigentlich nur im ersten Kriegswinter in Schlesien bedrohlich näherrückte, indessen mit den bewährten Verfahren der Feststellung und Absonderung der ersten Fälle, sowie ausgedehnten Schutzimpfungen, namentlich der Truppen, unterdrückt werden konnte und auch in Zukunft sicher bekämpft werden kann. Das Fleckfieber hat, nachdem seine ausschließliche Übertragung durch die Kleiderlaus erkannt, die Entlausung der Erkrankten demnach als durchgreifende Sicherung gegen Weiterverbreitung der Infektion anzusehen und angeordnet worden ist, seine Schrecken im wesentlichen verloren. Zwar tritt es noch immer hier und da, vom Osten eingeschleppt, auf, bleibt aber regelmäßig auf wenige vereinzelte Fälle beschränkt. Gegen die im Kriege teilweise sich stärker ausbreitenden Pocken hat die durch das Reichsimpfgesetz vom 8. April 1874 (RGBl. S. 31) vorgeschriebene allgemeine Impfpflicht und Wiederimpfpflicht der Bevölkerung sich wiederum als glänzendes Schutzmittel erwiesen. Es wäre ein nicht zu verantwortender Fehler, wollte man das Gesetz aufheben oder auch nur nach englischem Muster in der Weise abschwächen, daß auf Einspruch des Rechtsvertreters die Impfung der Kinder unterbleiben darf. Die Folge wäre in Anbetracht des heute üblichen Pochens auf persönliche Freiheit ein solcher Ausfall an Impfungen, daß die Gesamtheit der Bevölkerung in schwere Gefahr beim Einbruch der Pocken käme, der vom Osten wie vom Westen immer wieder erfolgen kann.

Ein internationales Zusammenarbeiten in der Bekämpfung der schweren Volksseuchen, wie es vor dem Kriege durch Gesundheitskonferenzen angebahnt war, wird hoffentlich bald wieder in Kraft gesetzt werden können.

Von den auch im Inland heimischen Seuchen haben die Truppen Malaria und Ruhr in ziemlich ausgedehntem Maße mitgebracht. Beide Krankheiten sind jedoch schon wieder stark zurückgegangen. Die Seuchengesetze der einzelnen Länder haben sich als zureichend für die Bekämpfung

erwiesen, wie sie auch sonst im allgemeinen den an sie zu stellenden Anforderungen genügen. Erwünscht wäre nur, daß künftig eine Abgleichung der noch immer in den einzelnen Ländern des Deutschen Reiches verschiedenen seuchengesetzlichen Vorschriften erfolgte. Von den früher verbreiteten Infektionskrankheiten hat der Typhus im Kriege nicht allzuviel an Umfang gewonnen, wird auch bald wieder zurückzudrängen sein. Die mit Unterstützung aus Reichsmitteln früher im Westen des Reiches (Saargebiet, Lothringen, Pfalz) durchgeführte planmäßige Austilgung des Typhus soll demnächst nach Thüringen verlegt werden.

Schwere Sorge macht dem Gesundheitspolitiker die unheimliche Zunahme der Tuberkulose im Kriege. Die Zahl der Todesfälle an dieser Krankheit, die vor dem Kriege in steter Abnahme begriffen war, ist so gewachsen, daß wir auf den Stand vor etwa 25 Jahren zurückgeworfen worden sind. Ebenso haben sich die zum Fortschreiten neigenden Erkrankungen vermehrt. Die Ursache ist in der Unterernährung der Kriegszeiten, zum Teil auch in der verminderten Reinlichkeitspflege durch den Mangel an Waschmitteln zu suchen. Daher ist von einer Besserung dieser Verhältnisse, insbesondere der Ernährung, schon ein gewisser günstiger Einfluß auf die Tuberkulose zu erwarten, und die Erfahrungen der letzten Monate, die eine leichte Abnahme der Tuberkulosetodesfälle erkennen lassen, scheinen dem recht zu geben. Noch auf lange Zeit hinaus wird aber die Tuberkulosebekämpfung eine der Hauptaufgaben für die Volkshygiene sein. Alle die Maßnahmen, die früher mit guter Wirkung gegen sie angewandt worden sind, müssen wieder und in noch verstärktem Maße herangezogen werden. Vor allem kommt es darauf an, die tuberkulosegefährdeten oder eben infizierten Personen so zu kräftigen, daß sie der Entwicklung der Krankheit Widerstand entgegensetzen können. Kinder aus tuberkulösen Familien werden daher besonderer Obhut bedürfen, in Waldschulen, Ferienkolonien, Seehospize entsandt, mit Milchzulagen oder Schulspeisungen bedacht, unter Umständen dauernd in gesunder Umgebung untergebracht werden müssen. Die Lungenfürsorgestellen müssen beginnende Fälle herausfinden und an die für ihre Heilung geeigneten Stellen verweisen, in Fällen schwerer Erkrankung für Absonderung im Hause oder Verbringung in Heimstätten sorgen, und was der Mittel mehr sind. Ganz besonders zur Bekämpfung der Tuberkulose ist auch die Verbesserung der Wohnverhältnisse anzustreben, da in schlechter häuslicher Umgebung Weiterverbreitung kaum zu umgehen, Heilung kaum zu erwarten ist. Über die Zweckmäßigkeit einer allgemeinen Anzeigepflicht für tuberkulös Erkrankte oder wenigstens für Leute mit offener, d. h. Tuberkelbazillen mit dem Auswurf verbreitender Lungentuberkulose gehen die Meinungen auseinander. Erwägenswert ist sie jedenfalls nur, wenn die Anzeige nicht der Polizei zu erstatten ist, die ja nur mit Verfügungen und nicht mit einer Hilfsaktion darauf reagieren kann, sondern der Fürsorgestelle oder dem Wohlfahrtsamt, die in der Lage sind, dem Einzelfall gemäß mit Hilfe und Beratung einzugreifen.

Besonders bedrohlich für das Volkswohl ist auch die mit dem Kriege erfolgte, sehr starke Zunahme der Geschlechtskrankheiten, deren verderblicher Einfluß auf das Wohl der Nachkommenschaft oben schon erwähnt wurde. Glücklicherweise ist die alte Scheu, von diesen Krankheiten in breiter Öffentlichkeit zu reden, heute überwunden und damit der erste und schwerste Schritt für ihre Unterdrückung, die Aufklärung der Volksmassen über ihre Gefahren, ermöglicht worden. Eine Verordnung vom 11. Dezember 1918 (RGBl. S. 1431) stellt ihre wissentliche Verbreitung unter Strafe und regelt den Behandlungszwang. Weitere gesetzliche Maßnahmen stehen in Aussicht. Sehr nützlich wirkt die von den Landesversicherungsanstalten im Verein mit den Krankenkassen ins Leben gerufene Schaffung von Beratungsstellen für Geschlechtskranke, von denen die Behandlung auch für nicht Versicherungspflichtige vermittelt, namentlich aber auch eine Überwachung der noch nicht Geheilten durchgeführt wird. Die Beaufsichtigung der Prostitution wird an anderer Stelle dieses Handbuches erörtert.

b) Sittlichkeitspolizei.

Von Geh. Hofrat Dr. **Karl von Lilienthal,**
o. Professor der Rechte an der Universität Heidelberg.

Literatur:

Otto Mayer in Stengel, Wörterbuch „Sittenpolizei". — Ferner die Lehr- und Handbücher des Verwaltungs- und Polizeirechts, die Wörterbücher des Verwaltungsrechts und der Staatswissenschaften sowie des Polizeirechts. — Außerdem: Betmann, Die ärztliche Überwachung der Prostitution. Jena 1905. — Blaschko, Hygiene der Prostitution. Jena 1900. — Wolzendorf, Polizei und Prostitution. Tübingen 1911. — Neher, Die geheime und öffentliche Prostitution usw. Paderborn 1912. — Zeitschrift zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten, herausgegeben von Blaschko, Bd. 1ff. Leipzig 1903ff. — Albert Moll, Handbuch der Sexualwissenschaften Bd. I. Berlin 1912.

Die Aufgaben der Sittlichkeitspolizei sind grundsätzlich keine anderen, wie die der Polizei überhaupt, nämlich: „die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publiko oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehende Gefahren zu treffen". So hat sie das Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten (II, 17 § 10) bezeichnet und dem haben sich die übrigen deutschen Gesetzgebungen ausdrücklich oder stillschweigend angeschlossen. Es gehört also nicht dahin die Erziehung des einzelnen zu geschlechtlicher Sittlichkeit. Sie bildet zweifellos eine der Kulturaufgaben des Staates, die aber nur erfüllt werden kann durch mittelbare Einwirkung: Sorge für sittliche Erziehung im allgemeinen und Ausschaltung der sozialen Mißstände, die geschlechtliche Unsittlichkeit befördern. Im übrigen ist das Geschlechtsleben eine höchst persönliche Angelegenheit, mit der sich Strafrecht und Polizei nur zu befassen haben, soweit dadurch Rechte anderer Personen oder die öffentliche Ordnung und Sicherheit verletzt wird. Das ist der Fall, wenn Personen geschlechtlichen Wünschen anderer wider ihren Willen dienstbar gemacht werden sollen durch Gewalt, Mißbrauch des Ansehens, Betrug usw., oder wenn man einen geschlechtlichen Angriff gegen Personen richtet, die wegen ihres jugendlichen Alters oder ihrer geistigen Minderwertigkeit eine zutreffende Vorstellung von der Bedeutung der Handlungen nicht haben können, zu deren Vornahme oder Duldung sie sich bestimmen lassen.

Weiter aber schützt der Staat nicht nur die Geschlechtsehre, sondern auch das geschlechtliche Schamgefühl gegen Verletzungen durch unzüchtige Handlungen im weitesten Sinne des Wortes. Dahin ist auch die Bestrafung einzelner Betätigungen des Geschlechtstriebes zu rechnen, die nicht eine Verletzung des Rechts der beteiligten Personen, wohl aber des allgemeinen Sittlichkeitsbewußtseins darstellen, die so groß ist, daß sie dem durchschnittlichen Empfinden unerträglich erscheint, so vor allem Blutschande und widernatürliche Unzucht. Die Strafwürdigkeit dieser Handlungen, insbesondere die Betätigung homosexueller Neigungen, wird bekanntlich neuerdings heftig bestritten — ob mit Recht oder Unrecht, kann hier nicht untersucht werden.

Unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der öffentlichen Ordnung wird in einzelnen deutschen Bundesstaaten der Konkubinat mit Strafe bedroht. So in Bayern, Württemberg, Baden, Hessen, Braunschweig. Reichsrechtlich werden aus dem gleichen Grunde bestraft die aus Gewinnsucht hervorgehende Unterstützung der Unzucht durch dritte Personen, namentlich durch Kuppelei und Zuhältertum, sowie die bewußte Reizung des Geschlechtstriebes durch unzüchtige Darstellungen in Wort, Schrift und Bild. Gerade die, kurz gesagt, Verbreitung unzüchtiger Schriften bereitet praktisch erhebliche Schwierigkeiten. Das Geschlechtsleben kann nicht einfach totgeschwiegen werden. Es bildet einen der wissenschaftlichen und künstlerischen Behandlung durchaus zugänglichen Gegenstand. Der Staat könnte ohne eine Vergewaltigung der wissenschaftlichen und künstlerischen Kultur die Untersuchung und Darstellung geschlechtlicher Probleme gar nicht untersagen. Das gilt nicht nur für Wort und Schrift, sondern ebenso für die bildende Kunst. Hier kann z. B.

die Wiedergabe des nackten menschlichen Körpers nicht verboten werden, ohne der Kunst unerträgliche Beschränkungen aufzuerlegen. Daß der Anblick eines nackten menschlichen Körpers in Natur oder in einem Kunstwerke die geschlechtliche Sinnlichkeit erregen kann, ist zweifellos. Ebenso zweifellos aber ist, daß das keineswegs auch nur regelmäßig der Fall sein müßte. Hier gibt die Individualität des Betrachters den Ausschlag. Aber weil in einzelnen Menschen der Anblick jedes halbwegs geeigneten Gegenstandes unzüchtige Empfindungen auslöst, kann man die Mehrzahl der reinlich Denkenden nicht wertvoller Kulturgüter berauben und der Wissenschaft und Kunst Fesseln anlegen. Es wird deshalb unzüchtig eine Darstellung im wahren Sinne des Wortes nur genannt werden dürfen, wenn sie dazu bestimmt ist, die geschlechtliche Sinnlichkeit zu erregen. Ein wirkliches Kunstwerk ist darum ebensowenig jemals unzüchtig wie ein Werk der Wissenschaft. Selbstverständlich werden im einzelnen Falle Zweifel über die Unzüchtigkeit einer bestimmten Darbietung möglich sein. Aber je weniger engherzig die Behörden darüber urteilen, um so wirksamer werden sie die wirkliche Pornographie bekämpfen können.

Den Sittlichkeitsdelikten gegenüber ist es nun Aufgabe der Polizei, zunächst die Begehung dieser Handlungen zu verhindern, soweit das möglich ist. Gerade gegenüber unzüchtigen Darbietungen ist das besonders wichtig — ihre schädliche Wirkung kann durch nachträgliche Bestrafung nicht wieder aufgehoben werden. Die Mittel der Prävention sind natürlich verschieden je nach der Art der Darbietungen. Zunächst kommen dabei in Betracht die Aufführungen in Theatern, Tingeltangeln, Kinematographen usw. Hier gewähren die allgemeinen Vorschriften der Gewerbeordnung eine ziemlich weitgehende Möglichkeit der Überwachung von Unternehmern und Unternehmungen. Außerdem aber kann die Polizei auf Grund ihrer allgemeinen Befugnis eine Zensur ausüben und alle Vorführungen untersagen, die durch ihre Beschaffenheit, namentlich auch durch Verletzung des geschlechtlichen Anstandes, die öffentliche Ordnung stören. Tatsächlich wird von diesem Recht auch regelmäßig Gebrauch gemacht; in welchem Umfange, das ist freilich dem Taktgefühl der einzelnen Behörden überlassen. Wünschenswert wären besondere Bestimmungen für Kinematographen, deren zunehmende Verbreitung keineswegs ausschließlich erfreulich ist. In der Reichsverfassung Artikel 118 Abs. 2 ist jetzt die Zulässigkeit einer besonderen Zensur für Lichtspiele ausgesprochen. Auch ist die Zulässigkeit besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung der Schund- und Schmutzliteratur und des Schutzes der Jugend bei öffentlichen Schaustellungen und Darbietungen anerkannt. Wenn diese Anstalten auch bei guter Leitung sogar ein wertvolles Bildungsmittel abgeben können, so legt doch die Möglichkeit, allerlei aufregende Vorgänge plastisch vorzuführen, die Versuchung zum Mißbrauch sehr nahe. Das ist um so bedenklicher, als ein großer Teil der Besucher aus unerwachsenen Personen besteht. Daß deren Entwicklung nicht bloß durch unzüchtige, sondern auch durch allerlei abenteuerliche Vorführungen leicht unerwünscht beeinflußt werden kann, ist klar. Es gilt hier dasselbe wie bei der sog. Schundliteratur, deren Gefahren auch durchaus nicht in der Erregung der geschlechtlichen Phantasie allein zu finden sind. Bei den Kinematographen wäre es wohl erwägenswert, ob nicht ihr Besuch Unerwachsenen überhaupt zu untersagen oder wenigstens auf Vorstellungen zu beschränken wäre, deren Programm alle „sensationellen“ Nummern ausschließt. In diesem Sinne sind in der neusten Zeit in einzelnen Bundesstaaten Gesetze und Verordnungen erlassen. Gründliche Abhilfe kann nur ein Reichsgesetz schaffen.

Gegenüber unzüchtigen Presseerzeugnissen steht der Polizei das Recht der vorläufigen Beschlagnahme auf Grund § 23 des Preßgesetzes zu. Die sachgemäße Ausführung wird erleichtert durch das internationale Abkommen zur Bekämpfung der Verbreitung unzüchtiger Veröffentlichungen vom 4. Mai 1910 (s. R.G.Bl. 1911, S. 209ff.). Die beteiligten Regierungen (einstweilen Deutschland, Österreich-Ungarn, Belgien, Brasilien, Dänemark, Spanien, Vereinigte Staaten von Amerika, Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande, Portugal, Rußland und Schweiz) verpflichten sich darin, je eine Behörde einzurichten oder zu bezeichnen, der es obliegt, alle Nachrichten zu sammeln und mitzuteilen, welche die Ermittlung und Bekämpfung unzüchtiger Veröffentlichungen erleichtern, die Einführung solcher Gegenstände verhindern und deren Beschlagnahme sichern oder beschleunigen können, auch die Gesetze mitzuteilen, die mit Beziehung auf den Gegenstand des Abkommens erlassen sind oder noch erlassen werden. Diesen Behörden ist das Recht des

unmittelbaren Verkehrs eingeräumt und außerdem, soweit das nach den einzelnen Landesgesetzen zulässig ist, die Pflicht zur Mitteilung von Strafnachrichten über erfolgte Verurteilungen auferlegt.

Das Abkommen hat natürlich nicht den Zweck, Behörden zu schaffen, die authentisch feststellen können, welche Erzeugnisse unzüchtig seien. Das könnte nur durch die Gesetzgebung der einzelnen Länder geschehen. Es ist in der Tat erwägenswert, ob nicht ein richterliches Zentralamt für das Deutsche Reich geschaffen werden könnte, dem in jedem Falle die Entscheidung darüber vorzubehalten wäre, ob eine Veröffentlichung als unzüchtig anzusehen ist. Die Schwierigkeiten, die dem entgegenstehen, sind nicht unerheblich, aber kaum unüberwindlich. Jedenfalls wäre dadurch eine einheitliche Praxis ermöglicht, deren Fehlen sich heute oft recht unangenehm fühlbar macht. Das internationale Abkommen aber wird jedenfalls die Tätigkeit der polizeilichen Behörden sehr wesentlich unterstützen, indem es sie mit den in Frage kommenden Erzeugnissen und deren gewerbsmäßigen Herstellern bekannt macht. Es ist zu erwarten, daß dadurch einer großen Anzahl von Unternehmern das Handwerk gelegt wird, die fast ausschließlich pornographische Erzeugnisse auf den Markt bringen und dabei sehr stark auf den Absatz im Auslande rechnen.

Weiter aber wird die Polizei aus ihren allgemeinen Befugnissen auch das Recht ableiten dürfen, die Entfernung einzelner Erzeugnisse aus den Auslagen der Buchhändler usw. zu verlangen, auch wenn deren Verbreitung nicht strafbar ist. Denn auch an sich einwandfreie Veröffentlichungen, die von geschlechtlichen Dingen handeln, können eine Störung der öffentlichen Ordnung darstellen, wenn z. B. die in ihnen enthaltenen Abbildungen dem großen Publikum zur Schau gestellt werden. Dasselbe gilt natürlich von Werken der bildenden Kunst, z. B. Sammlungen von Radierungen einzelner Meister. Hier etwa die besonders anstößigen auszulegen, ist eine durchaus verwerfliche und schädliche Spekulation auf die Lüsternheit des Publikums. Daß bei dem Einschreiten der Polizei Mißgriffe vorkommen können, ist gewiß, aber gerade hier wird der dadurch verursachte Schaden wenig erheblich sein.

Eine weitere wichtige Aufgabe erwächst der Sittlichkeitspolizei aus dem Vorhandensein der Prostitution, d. h. der gewerbsmäßigen Hingabe des Körpers zu geschlechtlichem Genusse. Die Stellung des Staates zu diesem allgemein als verächtlich geltenden Treiben ist schwierig. Zweifellos ist die Prostitution ein großes Übel. Insbesondere ihr enger Zusammenhang mit dem Verbrechen ist so oft eingehend geschildert, daß hier ein einfacher Hinweis auf die Tatsache genügen muß. Aber sie ist ein Übel, das nicht mit den Waffen des Strafrechts und der Polizei überwunden werden kann. Schon deshalb nicht, weil die erfolgreiche Bekämpfung nicht bei der Dirne beginnen müßte, sondern bei dem Manne, ohne dessen Verlangen nach käuflichem Liebesgenusse die Dirne überhaupt nicht vorhanden wäre. Jedenfalls hat sich eine Bestrafung der Prostitution stets als vollkommen unwirksam erwiesen. Sie ist zudem auch eine innerliche Ungerechtigkeit, da die Hingabe gegen Entgelt an sich weder eine Rechtsverletzung noch eine Störung der öffentlichen Ordnung darstellt. Gefährlich ist nicht der Vorgang an sich, sondern gefährlich sind die ihn begleitenden Nebenerscheinungen. Darum wird sich die staatliche Einwirkung besonders gegen diese zu richten haben. Daraus ergibt sich die auch im deutschen Rechte vertretene Auffassung, daß die Prostitution als ein nicht strafbares aber der Reglementierung bedürftiges Gewerbe erscheint. Das ist die wirkliche Bedeutung des oft angefochtenen § 361 Z. 6 St.G.B. Mit Strafe bedroht wird der nicht konzessionierte Betrieb einerseits und die Nichtbefolgung der für den Betrieb erlassenen Polizeivorschriften andrerseits. Anstoß hat man dabei namentlich an der Konzessionierung genommen, die durch Eintragung in die Dirnenlisten geschieht. Der Vorentwurf zu einem deutschen Strafgesetzbuch (und ebenso der Kommissionsentwurf) hat darauf in § 305 Z. 4 insofern Rücksicht genommen, als er nicht mehr die gewerbsmäßige Unzucht als solche unter Strafe stellt, sondern nur die Übertretung der zur Sicherung der Gesundheit, der öffentlichen Ordnung oder des öffentlichen Anstandes erlassenen Vorschriften bestraft. Die Grundsätze für diese Vorschriften soll der Bundesrat bestimmen. Denselben Standpunkt nimmt der „Gegenentwurf" (Berlin 1911) in § 246 ein, nur verlangt er Regelung der Grundzüge durch ein Reichsgesetz. Die von beiden Entwürfen vorgeschlagene Änderung ist nur insofern erheblich, als sie die Frage der „Einschreibung" den polizeilichen Vorschriften zur Regelung überläßt. Die auch hier als notwendig anerkannte Reglementierung ist keine Ungerechtigkeit, sondern einfach eine Maßregel der Wohlfahrtspflege. Selbstverständlich ist dabei die Prostituierte nicht rechtlos, sondern nur strafbar, sofern sie sich den bestehenden Anordnungen nicht

fügt. Die wichtigste dieser Anordnungen ist bisher die Notwendigkeit der Anmeldung bei der Polizei. Sie hat den Zweck, der Polizei die Kontrolle darüber zu erleichtern, daß nicht ordnungswidrige Handlungen begangen werden. Ordnungswidrig aber sind die Handlungen, durch die entweder der geschlechtliche Anstand verletzt oder das öffentliche Wohl gefährdet wird. Die weitaus wichtigste Gefährdung des öffentlichen Wohles ist die Verbreitung der Geschlechtskrankheiten, die durch regelmäßige ärztliche Untersuchungen wenn nicht verhindert, so doch wesentlich eingeschränkt werden soll. Dieser Schutz der Volksgesundheit ist eben der eigentlich springende Punkt in der Behandlung der Prostitutionsfrage durch die Polizei. Jedenfalls könnten alle anderen Vorschriften für den Betrieb des Prostitutionsgewerbes auch ohne Inskription durchgeführt werden. Sie stellen sich im wesentlichen dar als Maßnahmen zur Bewahrung des geschlechtlichen Anstandes und zum Schutze des Publikums gegen Belästigung und Gefährdung durch den Gewerbebetrieb selbst. Es kommen dabei etwa in Betracht die Verbote für Prostituierte in bestimmten Straßen oder Häusern, oder in Familien mit schulpflichtigen Kindern zu wohnen, ferner bestimmte Straßen und Plätze entweder überhaupt oder wenigstens zu bestimmten Tages- oder Nachtstunden aufzusuchen, sich überhaupt auffallend, Anstoß erregend zu benehmen oder zur Unzucht anzureizen, mit Minderjährigen Verbindungen anzuknüpfen, Zuhälter bei sich zu beherbergen. Unter diese Gesichtspunkte faßt z. B. eine preußische Ministerialverfügung vom 11. Dezember 1907 (M.Bl. f. d. i. V. 1908, S. 14) die erforderlichen Vorschriften zusammen, indem sie im übrigen mit Recht vor kleinlichen und zu sehr ins einzelne gehenden Bestimmungen warnt.

Was nun den Gesundheitsschutz anlangt, so ist die Tätigkeit der Polizei weit davon entfernt, mit den üblichen Mitteln der Verbreitung von Geschlechtskrankheiten wirksam begegnen zu können. Denn die amtlich bekannte Prostitution ist nur ein sehr kleiner Teil der wirklich vorhandenen. Darum erklärt sich auch das Bestreben, eine einmal der Gewerbsunzucht überführte Person nicht mehr aus den Augen zu lassen und deshalb die zwangsweise Eintragung in die Listen vorzunehmen. Man kann wohl daran zweifeln, ob diese weit verbreitete Praxis die Befugnisse der Polizei nicht überschreitet. Die erwähnte preußische Ministerialverfügung steht nicht auf diesem Standpunkt, weist aber die Behörden an, eine Zwangseinschreibung jedenfalls nicht vorzunehmen, ehe nicht eine gerichtliche Verurteilung wegen Gewerbsunzucht erfolgt ist. Der herrschenden Übung gegenüber ist das als ein wesentlicher Fortschritt in dem Schutze gegen polizeiliche Willkür zu bezeichnen. Ebenso ist es sehr anerkennenswert, daß in dieser Verfügung mit dem System der ausschließlichen polizeiärztlichen Untersuchung gebrochen wird. Sie knüpft an § 9 Abs. 2 des preußischen Gesetzes betr. die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten vom 28. August 1905 an, der eine Zwangsbehandlung geschlechtskranker Prostituierter erforderlichenfalls zuläßt. Die dazu erlassenen Ausführungsbestimmungen vom 7. Oktober 1905 (M.Bl. f. Mediz. Angelegenheiten, S. 389) empfehlen es, die Behandlung der Geschlechtskrankheiten Prostituierter durch Einrichtung öffentlicher ärztlicher Sprechstunden zu erleichtern, die erwähnte Ministerialverfügung weist die Polizeibehörden an, dafür Sorge zu tragen, daß diese Einrichtungen vorhanden sind und von den Prostituierten auch wirklich benutzt werden. Die polizeiärztliche Untersuchung soll demgegenüber nur die Ausnahme bilden. Eine zwangsweise Behandlung in einem Krankenhause soll nur angeordnet werden, wenn die freie ärztliche Behandlung nicht regelmäßig aufgesucht wird oder der Verdacht besteht, daß der Unzuchtbetrieb trotz der bestehenden Krankheit fortgesetzt wird.

Dies zum allgemeinen Vorbilde wohl geeignete System bedarf freilich der wesentlichen Ergänzung. Eine Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten ist ohne Maßregeln auch gegen geschlechtskranke Männer ziemlich wirkungslos. Allerdings wird es sich dabei um Aufgaben der Gesundheits- und nicht der Sittlichkeitspolizei handeln, die durch entsprechende strafrechtliche Vorschriften zu unterstützen wären. Hier muß genügen, darauf hinzuweisen, daß dazu erforderlich erscheint Bestrafung der wissentlichen Übertragung von Geschlechtskrankheiten, Einreihung der Geschlechtskrankheiten unter die für den Arzt anzeigepflichtigen, möglichst weitgehende kostenlose, darum aber auch nötigenfalls zwangsweise, Heilbehandlung der Erkrankten.

Die Gesellschaft zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten hat sich mit diesen Fragen wiederholt eingehend beschäftigt. Ihren Forderungen hat eine Bundesratsverordnung vom 11. Dezember 1918 wenigstens teilweise Rechnung getragen, besonders durch Einführung eines Zwangs-

heilverfahrens und der Bestrafung des Geschlechtsverkehrs Erkrankter. Sehr viel weiter geht neuerdings die Gesetzgebung in Amerika, die den Versuch machen will, die Prostitution als Hauptquelle geschlechtlicher Infektionen überhaupt zu beseitigen. Interessante Mitteilungen darüber bringt die Zeitschrift für Sexualwissenschaft Bd. 7 (1920), S. 24ff., 60ff., in einer Abhandlung von Paul Popenoe, geschäftsführendem Sekretär der Amerikanischen Gesellschaft für Sozialhygiene, Neuyork (übersetzt von Käthe Hoffmann): Soziale Hygiene in den Vereinigten Staaten.

Ein besonders wunder Punkt der Prostitutionspolizei ist die Behandlung der Kuppelei. Daß nach dem deutschen Strafgesetzbuch das Halten eines Bordells als Kuppelei strafbar ist, wird nur ganz ausnahmsweise bezweifelt. Trotzdem halten sehr viele Polizeibehörden die Existenz von Bordellen für eine Notwendigkeit. Tatsächlich wohl mit Unrecht. Zwar ist es nicht zu bestreiten, daß die Kasernierung in Bordellen die Überwachung der Bordelldirnen auch in gesundheitlicher Beziehung erleichtert. Aber das fällt praktisch nicht sehr ins Gewicht, da sich tatsächlich doch nur der allerkleinste Teil der Prostituierten in Bordellen unterbringen ließe. Aus demselben Grunde ist auch die oft angeführte „Reinhaltung der Straßen" kein Grund für Zulassung der Bordelle. Beide Erwägungen haben nur für kleine Verhältnisse einige Berechtigung, und in diesen läßt sich bei einiger Aufmerksamkeit der Polizei auch die freie Prostitution in jeder Beziehung leicht überwachen. Diesen geringen Vorzügen stehen aber sehr erhebliche Übelstände gegenüber. Die Bordelle bieten eine stets bereite Gelegenheit für Ausschweifungen aller Art. Das Verbot, geistige Getränke auszuschenken, ändert daran gar nichts, denn es wird umgangen werden müssen, wenn die Bordelle überhaupt wirtschaftlich existenzfähig sein sollen. Jedenfalls aber ist ihr Vorhandensein für eine erhebliche Anzahl von Personen eine starke Versuchung, der besonders Angetrunkene leicht unterliegen. Weiter aber bedeutet der Bordellbetrieb eine Versklavung der Dirnen, die schon aus allgemein menschlichen Gründen nicht geduldet werden darf. Es ist zudem im Grunde ein Widersinn, den Mädchenhandel zu bekämpfen und die Bordelle, den eigentlichen Nährboden dieses Verbrechens, bestehen lassen zu wollen. Daß schließlich der dienstliche Verkehr der Polizeibeamten mit den Bordellinhabern zu Bestechungen aller Art führt, ist auch ein gewichtiger Grund gegen die Duldung solcher Betriebe. Es muß deshalb geradezu als eine der wichtigsten Aufgaben der Sittlichkeitspolizei angesehen werden, die Bordelle in allen Erscheinungsformen nachsichtslos zu bekämpfen.

Der „Mädchenhandel", d. h. die Verschleppung von Frauenspersonen unter Anwendung von hinterlistigen Kunstgriffen, um sie der Unzucht zuzuführen, ist nach dem geltenden Strafrechte als Entführung strafbar und außerdem in § 48 des Auswanderungsgesetzes vom 9. Juni 1897 als besonderes Delikt behandelt, wenn die Verschleppung ins Ausland geschieht. Daß die Verhinderung eines solchen gemeingefährlichen Treibens ebenfalls zu den Aufgaben der Sittlichkeitspolizei gehört, versteht sich von selbst. Erleichtert wird sie durch das Internationale Abkommen über Verwaltungsmaßregeln zur Gewährung wirksamen Schutzes gegen den Mädchenhandel vom 18. Mai 1904 zwischen dem Deutschen Reiche, Belgien, Dänemark, Spanien, Frankreich, Großbritannien, Italien, den Niederlanden, Portugal, Rußland, Schweden, Norwegen und der Schweiz, zu dem aber der Beitritt aller übrigen Staaten offen gehalten ist. Die vertragschließenden Staaten haben sich darin verpflichtet, je eine Behörde zu bestellen (für Deutschland das Berliner Polizeipräsidium. Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 15. Juli 1905, R.Z.Bl. S. 185), der es obliegt, alle Nachrichten über Anwerbung von Frauen im Auslande zu sammeln. Außerdem soll ein Überwachungsdienst eingerichtet werden, um die Mädchenhändler ausfindig zu machen. Die Ankunft verdächtiger Personen soll den beteiligten diplomatischen und polizeilichen Behörden gemeldet werden. Auch sollen Opfer des Mädchenhandels und ihre Verschlepper ermittelt, die Opfer befreit und nach dem Heimatlande zurückbefördert werden. Ergänzt werden diese Abmachungen durch ein neues Übereinkommen vom 4. Mai 1910, zu dem jetzt ein deutsches Ausführungsgesetz ergangen ist, das die Auslieferung wegen der dort bezeichneten strafbaren Handlungen vorsieht. Die wichtigsten Bestimmungen dieses Abkommens sind folgende:

Art. 1. Wer, um der Unzucht eines anderen Vorschub zu leisten, eine minderjährige Frau oder ein minderjähriges Mädchen, selbst mit deren Einwilligung, zu unsittlichem Zwecke anwirbt, verschleppt oder entführt, soll bestraft werden, auch wenn die einzelnen Tatsachen, welche die Merkmale der strafbaren Handlung bilden, auf verschiedene Länder entfallen.

Art. 2. Ferner soll bestraft werden, wer, um der Unzucht eines anderen Vorschub zu leisten, eine volljährige Frau oder ein volljähriges Mädchen durch Täuschung oder mittels Gewalt, Drohung, Mißbrauch des Ansehens oder auch irgendein anderes Zwangsmittel zu unsittlichem Zwecke anwirbt, verschleppt oder entführt, auch wenn die einzelnen Tatsachen, welche die Merkmale der strafbaren Handlung bilden, auf verschiedene Länder entfallen.

Art. 3. Die vertragschließenden Teile, deren Gesetzgebung nicht bereits ausreichen sollte, um die in den beiden vorhergehenden Artikeln vorgesehenen strafbaren Handlungen zu bekämpfen, verpflichten sich, diejenigen Maßnahmen zu treffen oder ihren gesetzgebenden Körperschaften vorzuschlagen, die erforderlich sind, damit diese strafbaren Handlungen ihrer Schwere entsprechend bestraft werden.

Art. 5. Die in den Artikeln 1, 2 vorgesehenen strafbaren Handlungen sollen vom Tage des Inkrafttretens dieses Übereinkommens an ohne weiteres als in die Aufzählung derjenigen strafbaren Handlungen aufgenommen gelten, deretwegen die Auslieferung nach den unter den vertragschließenden Teilen bereits bestehenden Vereinbarungen stattfindet.

Soweit die vorstehende Abrede nicht ohne Änderung der bestehenden Gesetzgebung wirksam werden kann, verpflichten sich die vertragschließenden Teile, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen oder ihren gesetzgebenden Körperschaften vorzuschlagen.

37. Abschnitt.

Übervölkerung und Auswanderung.

Von Dr. **Paul Mombert,**
Professor an der Universität Freiburg im Breisgau.

Literatur:

Roscher und Jannasch, Kolonien, Kolonialpolitik und Auswanderung. 3. Aufl. 1885. — Rümelin, Zur Übervölkerungsfrage. In: Reden und Aufsätze. N. F. 1881. — Schriften des Vereins für Sozialpolitik Bd. 52, 1892: Auswanderung und Auswanderungspolitik in Deutschland. Ebenda Bd. 72: Englische Auswanderung und Auswanderungspolitik im 19. Jahrhundert. — Mönckmeier, Die deutsche Auswanderung. Jena 1912. — Balch, Slawische Einwanderung in den Vereinigten Staaten. Aus dem Englischen. Leipzig 1912. — I. Och, Der deutsch-amerikanische Farmer. Ein Beitrag zur Geschichte der deutschen Auswanderung. Columbus, Ohio 1913. Diss. Freiburg i. B. 1913. — Josephy, Die deutsche überseeische Auswanderung seit 1871. 1912. — Mombert, Bevölkerungspolitik nach dem Kriege. Nahrungsspielraum und Volkswachstum in Deutschland. Kriegswirtschaftl. Zeitfragen Heft 2 u. 3. Tübingen 1916. — Derselbe, Die Gefahr einer Übervölkerung für Deutschland. Tübingen 1919. — Russo, L'émigration et ses effets dans le Midi de l'Italie. Paris 1912. — Schulte im Hofe, Auswanderung und Auswanderungspolitik. Berlin 1918. — Kaindl, Die Deutschen in den Donauländern und ihren Nachbargebieten. Hamm 1919. (In der genannten Schrift S. 224 sind weitere wichtige Arbeiten des gleichen Verfassers über die deutschen Siedlungen im Osten genannt.) — Ch. F. Weiser, Das Auslandsdeutschtum und das neue Reich. Gotha 1918. — Auslandswegweiser, herausgegeben von der Zentralstelle des Hamburg. Kolonialinstitutes. 1. Bd. Argentinien von Dr. B. Stichel. Hamburg 1919. — Nachrichtenblatt des Reichsamts für deutsche Einwanderung, Rückwanderung und Auswanderung. 1. Jahrg. Berlin 1919.

Volkszahl und Nahrungsspielraum.

Faßt man die Beziehungen zwischen der Bevölkerung und der Wirtschaft eines Landes ins Auge, so muß ein Zustand als der ideale erscheinen, bei welchem die Volkszahl genügend groß ist, um einem Lande die vollständige Entwicklung seiner Produktivkräfte zu ermöglichen, ohne daß doch auf der anderen Seite die Volkszahl das Maß übersteigt, in welchem sie auf Grund der natürlichen Hilfskräfte des Landes ausreichende Arbeitsgelegenheit und genügenden Unterhalt finden kann. Wo die Bevölkerung zu gering ist, als daß mit der vorhandenen Arbeitskraft diese natürlichen Voraussetzungen hinreichend ausgenutzt werden können, wo also mit zunehmender Volkszahl ein wirtschaftlicher Aufschwung und eine Zunahme des Wohlstandes zu erwarten wäre, da spricht man von einer Untervölkerung. Wo dagegen das umgekehrte der Fall ist, wo diese natürlichen Kräfte eines Landes nicht ausreichen, um der vorhandenen Volkszahl Unterhalt und Fort-

kommen in ausreichendem Maße zu sichern, ist eine Übervölkerung vorhanden. Ob also in einem Lande eine Über- oder eine Untervölkerung vorhanden ist, hängt nicht allein von der Volkszahl ab, sondern auch von den wirtschaftlichen Gaben des Bodens, von dem, was mittelbar oder unmittelbar auf dieser Grundlage in dem Lande an Gütern erzeugt werden kann. Diesen Ertrag der Gütererzeugung, von dem also ein Volk zu leben hat, bezeichnet man als den Nahrungsspielraum dieses Landes und spricht demgemäß auch von einer größeren oder geringeren Bevölkerungskapazität desselben.

Daraus ergibt sich, daß man die Beziehungen zwischen Volkszahl und Wirtschaft, das sogenannte quantitative Bevölkerungsproblem, sowohl von seiten der ersteren als auch der letzteren aus, betrachten kann. Man kann entweder sagen, daß die Bevölkerung zu groß, oder daß der Nahrungsspielraum zu gering ist. Man kann nun noch von verschiedenen Gesichtspunkten aus Unterscheidungen machen, von denen vor allem die folgenden beiden für unsere deutschen Verhältnisse besonders wichtig sind.

Man kann einmal von einem Nahrungsspielraum im engeren und dann von einem solchen im weiteren Sinne sprechen. In dem ersteren Falle handelt es sich darum, welche Volkszahl der Boden eines Landes unmittelbar zu ernähren vermag. Bei dem letzteren dagegen kommen auch alle die Versorgungsmöglichkeiten aus dem Auslande hinzu, welche das ergänzen, was die eigene Heimat nicht hervorzubringen imstande ist. In dieser letzteren Lage befindet sich Deutschland. Seine Volkszahl ist über diesen Nahrungsspielraum im engeren Sinne hinausgewachsen und konnte nur dadurch im eigenen Lande Unterhalt und Fortkommen finden, daß wir große Mengen an Nahrungsmitteln und Rohstoffen gegen Fabrikate aus dem Auslande erhielten. Von den Jahren 1881—85 bis 1911—13 ist unsere Einfuhr an Rohstoffen dem Werte nach von 1447 auf 5009, diejenige an Nahrungs- und Genußmitteln von 1006 auf 3081 Millionen Mark gestiegen, während unsere Ausfuhr an Fabrikaten in dem gleichen Zeitraume von 1730 auf 5714 Millionen Mark in die Höhe gegangen ist. Unter dem Gesichtspunkte der Beziehungen von Bevölkerung und Wirtschaft betrachtet, liegt der ökonomische Sinn dieser so gearteten Verflechtung in den Weltmarkt, Austausch von Fabrikaten gegen Rohstoffe und Nahrungsmittel, im folgenden: Das Volkswachstum brachte uns die Vermehrung eines wichtigen Produktionsfaktors, der Arbeitskraft. Diese Zunahme wurde von uns zur Erweiterung des Nahrungsspielraumes in der Weise nutzbar gemacht, daß wir aus der Fremde bezogene Nahrungsmittel und Rohstoffe in gebrauchsfertige Güter umwandelten, jenen ersteren also durch die hineingesteckte Arbeit einen höheren Wert verliehen und durch diese Werterhöhung imstande waren, diese Einfuhr zu bezahlen. So konnten wir einer weit größeren Volkszahl Unterhalt und Arbeitsgelegenheit im eigenen Lande bieten als es auf Grund des Nahrungsspielraumes im engeren Sinne möglich gewesen wäre.

Die Gefahr, vor der wir jetzt stehen, ist die, daß wir infolge des Krieges und seiner Nachwirkungen von dem Weltmarkte mehr oder weniger abgeschnitten und in weit stärkerem Maße als zuvor auf diesen Nahrungsspielraum im engeren Sinne angewiesen sein werden. Damit muß die Bevölkerungskapazität eines Landes sinken.

Nicht weniger wichtig ist eine weitere Unterscheidung. Man spricht schon lange von einer absoluten und einer relativen Übervölkerung oder, daß der Nahrungsspielraum absolut oder relativ begrenzt sei. Die Begrenzung im ersteren Sinne besagt, daß der Nahrungsspielraum unter keinen Umständen mehr erweiterungsfähig ist, die Begrenzung im relativen Sinne bedeutet, daß auf den verschiedensten Wegen eine Vergrößerung desselben durchgeführt werden kann. Diese Unterscheidung kann sich sowohl auf den Nahrungsspielraum im engeren, als auch auf den im weiteren Sinne beziehen. Eine einfache Überlegung zeigt, wie wichtig diese Unterscheidung für die Bevölkerungspolitik eines Landes ist. Dort, wo von einer Begrenzung im absoluten Sinne die Rede ist, kann nur ein Rückgang der Volkszahl, vor allem durch Auswanderung, das Gleichgewicht zwischen dieser und dem Nahrungsspielraum herbeiführen. Wo es sich dagegen um eine Begrenzung im relativen Sinne handelt, da ist es in erster Linie die Aufgabe von Wirtschafts- und Sozialpolitik, die Maßnahmen zu ergreifen, welche notwendig sind, den Nahrungsspielraum von neuem zu vergrößern.

Eine Übervölkerung zeigt sich in erster Linie in Form eines Rückganges der durchschnittlichen Lebenshaltung. Es hängt von der gesellschaftlichen Verfassung ab, ob sich dieser Rückgang

gleichmäßig auf die ganze Bevölkerung erstreckt oder nur einzelne Schichten derselben ergreift. Je näher die Lebenshaltung eines Volkes dem physischen Existenzminimum steht, um so näher rückt dann die Gefahr einer Erhöhung der Sterblichkeit. Man kann auch in neuerer Zeit deutlich diese Wirkung eines Rückganges des Nahrungsspielraumes beobachten. Es war um die Mitte des 19. Jahrhunderts, als in Deutschland mit einer sehr ungünstigen wirtschaftlichen Lage und schweren Mißernten die Symptome einer plötzlichen Verengerung des Nahrungsspielraumes auftraten. Die Wirkungen sind aus folgender kleiner Tabelle ersichtlich:

	Es kamen in Preußen auf 1000 Einwohner			Überschuß (+) der Aus-
in den Jahren	Geburten	Eheschließende	Sterbefälle	über die Einwanderung
1843	39,5	18,4	29,0	— 5 972
1844	40,3	18,2	26,1	— 18 309
1845	41,2	18,0	27,6	— 18 109
1846	39,3	17,4	29,7	— 18 508
1847	**36,2**	**15,5**	**31,8**	+ **26 929**
1848	**35,7**	**16,5**	**35,5**	+ **26 929**
1849	42,8	18,4	30,9	+ **26 900**
1850	41,6	19,1	28,0	+ 10 981
1851	40,8	18,5	26,9	+ 10 690
1852	40,0	17,0	**33,1**	+ 10 528
1853	**38,9**	17,2	**30,0**	+ **28 670**
1854	**38,1**	**15,8**	29,4	+ **28 443**
1855	**36,0**	**15,4**	**32,1**	+ **28 671**
1856	**36,4**	**16,4**	27,8	+ 893
1857	40,6	18,7	30,1	+ 903

Man erkennt deutlich, wie in den fraglichen Jahren 1847—49 und 1852—55 die Sterblichkeit und die Auswanderung stark zunahm, während die Ehehäufigkeit, in welcher sich bekanntlich die wirtschaftliche und soziale Lage einer Bevölkerung sehr deutlich widerspiegelt, einen beträchtlichen Rückgang erfahren hat.

Die Bekämpfung der Übervölkerung.

Aus dem Gesagten ergibt sich, daß die Abwehrmittel gegen eine Übervölkerung von zwei Seiten kommen können. Einmal kann es sich um eine Abnahme der zu großen Volkszahl, dann um eine Erweiterung des zu geringen Nahrungsspielraumes handeln. Welcher Weg in Frage kommt, hängt in erster Linie von der Lage der betreffenden Volkswirtschaft ab, davon, ob der Nahrungsspielraum im absoluten oder im relativen Sinne begrenzt ist. Bei dem ersteren handelt es sich vor allem um die Möglichkeit und Notwendigkeit einer Auswanderung, deren Betrachtung wir uns zuerst zuwenden wollen.

Die Auswanderung.

Wir wollen zunächst die Tatsachen ins Auge fassen. Der gesamte Wanderungsverlust des Deutschen Reiches, auf Grund der Volkszählungen festgestellt, betrug im Durchschnitt der Jahre in den folgenden Perioden:

	absolut	Proz.
1861—1870	869 44	2,2
1871—1880	77 193	1,8
1881—1890	131 908	2,8
1891—1900	37 531	0,7
1901—1910	12 127	0,2

Für die ältere Zeit liegen brauchbare Zahlen für die deutsche Auswanderung vor allem nach den Vereinigten Staaten auf Grund der Einwanderungsstatistik derselben vor. Es sind dorthin Deutsche (ohne Österreicher) eingewandert in der Gesamtheit der Jahre:

1820—1830	7 729
1831—1840	152 454
1841—1850	434 626
1851—1860	591 667
1861—1870	822 007

Die Entwicklung der europäischen Einwanderung nach den Vereinigten Staaten hat in dem letzten Menschenalter wesentliche Veränderungen erfahren. In älteren Zeiten war die Einwanderung vornehmlich germanischen Ursprungs, während sich neuerdings die Einwanderer in weit stärkerem Maße aus den Angehörigen der slavischen und romanischen Völker rekrutieren. In der Periode von 1871—90 wanderten nach den Vereinigten Staaten aus Großbritannien und Deutschland 3,716, in der Periode 1891—1911 dagegen nur noch 2,665 Millionen ein. Dagegen lauten die Zahlen für die gleichen Perioden für die Einwanderung aus Österreich-Ungarn, Rußland, Polen und Italien 1,104 und 8,159 Millionen. Wenn man die Verteilung der deutschen Auswanderung in dem letzten Jahre vor dem Kriege betrachtet, so muß man im Auge haben, daß die deutsche Auswanderungsstatistik nicht die ganze deutsche Auswanderung umfaßt. Den gesamten Wanderverlust bzw. Wandergewinn kann man nur aus der Differenz zweier Volkszählungen feststellen. Je nachdem sich eine größere oder geringere Volkszunahme ergibt, als sie auf Grund des Geburtenüberschusses in dieser Zeit zu erwarten gewesen wäre, hat ein Gewinn oder ein Verlust durch die Wanderbewegung stattgefunden. Die eigentliche Auswanderung und das Wanderziel wird für Deutschland nur nach der Zahl der Auswanderer in den Einschiffungshäfen erfaßt (Bremen, Hamburg, belgische, holländische, französische Häfen, seit 1898 auch Stettin und seit 1899 auch Liverpool). Zur Korrektur und Ergänzung ist es dabei immer zweckmäßig, auch die Statistik der Einwandererstaaten mit heranzuziehen, also die deutsche Auswanderung nach den Vereinigten Staaten auf Grund der Einwanderungsstatistik dieses Landes kennenzulernen. Nach den Zusammenstellungen Mönkemeiers ergibt sich für die letzten Menschenalter für Deutschland das folgende Bild. In der Gesamtheit der Jahre 1847—1910 sind aus Deutschland ausgewandert nach:

Vereinigten Staaten	3 888 767
Kanada	83 227
Brasilien	89 268
Übriges Amerika, besonders Argentinien	46 689
Australien	55 322
Afrika	17 255
Asien	2 909
unbestimmt	190 873
Zusammen	4 374 310

Ein ziemlich erheblicher Teil dieser Auswanderer kehrt als Rückwanderer über kurz oder lang wieder in die Heimat zurück. Nach der amerikanischen Statistik sind in den Jahren 1908—13 aus Deutschland 219 125 Personen eingewandert, dagegen nach dort wieder 39 613, das sind 18%, zurückgekehrt. In früheren Zeiten soll die Rückwanderung noch beträchtlich höher gewesen sein.

Alle Wanderbewegung, besonders aber auch die Auswanderung, steht in hohem Maße unter dem Einfluß wirtschaftlicher und sozialer Tatsachen. Wer seine Heimat verläßt, tut dies in der Regel, um damit eine Verbesserung seiner Lage zu erzielen. Für die Stärke und das Ziel der Wanderbewegung sind deshalb in erster Linie die wirtschaftlichen und sozialen Zustände der Ab- und Zuwanderungsgebiete maßgebend. Darin liegt die Ursache, weshalb in den letzten zwei Jahrzehnten vor dem Kriege die deutsche Auswanderung gegenüber der vorangegangenen Zeit einen so starken Rückgang erfahren hat. In dem Jahrzehnt von 1895—1905 hat Deutschland sogar einen nicht unbeträchtlichen Wandergewinn aufzuweisen gehabt.

Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten unterliegt die Auswanderung einer recht verschiedenen Beurteilung. Sie wirkt vor allem deshalb ungünstig auf das Mutterland, weil diejenigen, welche auswandern, vornehmlich in den produktiven, arbeitsfähigen Altersklassen stehen. Für ihre Erziehung und Ausbildung hat das Mutterland Aufwendungen gemacht, deren Ertrag nun nicht mehr ihm, sondern fremden Ländern zugute kommt. Es kommt weiter hinzu, daß in Form der baren Mittel und sonstigen Güter, welche die Auswanderer mitnehmen, nicht unerhebliche Verluste für das Mutterland entstehen können. Diesen zweifellosen wirtschaftlichen Nachteilen gegenüber ist aber auf der anderen Seite auch mit der Möglichkeit zu rechnen, daß die Auswanderer im Laufe der Zeit auch größere Beträge nach Hause schicken und daß unter Umständen eine Hebung der Handelsbeziehungen zwischen Mutter- und Einwanderungsland durch die Auswanderer angebahnt werden kann. Freilich ist die Voraussetzung für das letztere, daß die Auswanderer, wie z. B.

in Kolonien, sich so ansiedeln können, daß sie miteinander in enger Verbindung bleiben und daß damit für sie die Möglichkeit gegeben ist, ihre Muttersprache, ihre Nationalität und ihre Beziehungen zur alten Heimat beizubehalten. Das war z. B. bei der englischen Auswanderung im Gegensatz zu der deutschen in hohem Maße der Fall gewesen. Es wird deshalb eine der wichtigsten Aufgaben der deutschen Auswanderungspolitik sein, auf diese Seite der Frage ganz besonders zu achten. Unter diesem Gesichtspunkte verdient vor allem eine Wanderbewegung nach dem Osten und Südosten, wo ja bereits ältere deutsche Siedelungen bestehen, ernsthaft ins Auge gefaßt zu werden. Hunderttausende und Millionen, die über dem großen Meere der eigenen Nationalität vollständig verlorengehen würden, können ihr so mehr oder weniger erhalten werden. Was sonst zu einer Schwächung unseres Volkes beiträgt, kann auf diese letztere Weise eine Stärkung desselben herbeiführen.

So stehen also bei der Beurteilung der Auswanderung einander günstige und ungünstige Faktoren gegenüber und es ist letzten Endes die wirtschaftliche Lage des Mutterlandes dafür entscheidend, ob eine Auswanderung als günstig oder als ungünstig angesehen werden muß. Ob der Nahrungsspielraum eines Landes für seine Volkszahl ausreichend ist, hängt von dem Mengenverhältnis ab, in dem sich Boden, Kapital und Arbeitskraft, die drei Voraussetzungen der Gütererzeugung, in ihm vorfinden. Dort, wo die Menge der verfügbaren Arbeitskraft den beiden erstgenannten Produktionsfaktoren gegenüber eine zu große ist, wo also die natürlichen Hilfskräfte eines Landes nicht ausreichen, um die vorhandene Arbeitskraft in Bewegung zu setzen, wo also Arbeitskraft brachliegt, da kann eine entsprechende Auswanderung eine wirksame Abhilfe schaffen. Das haben vor allem die Erfahrungen in Italien gezeigt. Der amtliche Bericht des italienischen Auswanderungskommissariates teilt als Ergebnis der Auswanderung mit, daß in Mittelitalien, wo die Verhältnisse in dieser Hinsicht besonders ungünstige gewesen waren, auf dem Arbeitsmarkte das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage wieder hergestellt, die Arbeitslosigkeit gesunken, die Löhne gestiegen und die Pachtverträge zugunsten der Pächter verbessert worden seien.

Man muß freilich bei der Beurteilung der Auswanderung auch immer darauf achten, ob es sich in dem betreffenden Lande um eine absolute oder relative Übervölkerung in dem oben dargelegten Sinne handelt, das heißt, welche Aussichten bestehen, daß der Nahrungsspielraum wieder eine Erweiterung erfahren kann. Wo eine solche Aussicht nicht besteht, dort ist zweifellos eine Auswanderung ein geeignetes Mittel, der Übervölkerung abzuhelfen. Wo man aber diesen Zustand nur als vorübergehend zu betrachten hat, wo man damit rechnen darf, daß der Nahrungsspielraum über kurz oder lang wieder eine Erweiterung erfährt, da wäre es ein großer Fehler, zur Bekämpfung der Übervölkerung die einzige Hoffnung auf die Auswanderung zu setzen und diese in zu weitgehendem Maße staatlicherseits zu unterstützen.

Gerade für die derzeitige Lage Deutschlands ist diese Überlegung ganz besonders wichtig. Wenn wir auch augenblicklich zweifellos an einer Übervölkerung leiden, so dürfen wir doch bestimmt damit rechnen, daß es uns in nicht allzu langer Zeit gelingt, unsere Wirtschaft wieder in ihren geordneten Gang zu bringen, und durch geeignete wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen von neuem eine Erweiterung des Nahrungsspielraumes unserer Volkswirtschaft zu bewirken. Es wird immer die oberste Aufgabe aller Bevölkerungspolitik sein und bleiben, das notwendige Gleichgewicht zwischen Volkszahl und Nahrungsspielraum nicht nur dadurch wieder herzustellen, daß man für die Auswanderung der zu Vielen Sorge trägt, und so die Volkszahl dem Nahrungsspielraum anpaßt, sondern auch, was weit wichtiger, aber auch weit schwieriger ist, auf die umgekehrte Weise dieses Gleichgewicht wieder herzustellen, indem die ganze staatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik dem einen Ziele zustrebt, den Nahrungsspielraum zu vergrößern.

Jede Auswanderung bedeutet einen großen Kräfteverlust für ein Volk und wir werden einen solchen Kräfteverlust vielleicht später einmal bitter empfinden, wenn unser Wirtschaftsleben wieder einmal aufwärts geht. In allen diesen Fragen darf man nicht nur auf die Erfordernisse des Augenblickes sehen, sondern muß auch die weitere Zukunft im Auge behalten.

Auswanderungspolitik.

Schon diese letzten Bemerkungen haben zur Frage der Auswanderungspolitik hinübergeführt. Die leitenden Ideen in dieser Hinsicht haben im Laufe der letzten Jahrhunderte manchen Wandel

erfahren. Vom 16.—18. Jahrhundert, dem Zeitalter des Merkantilismus, in welchem man in der Volkszahl eine der Hauptvoraussetzungen des Reichtums eines Landes erblickte, war die Auswanderung fast allgemein verboten oder wenigstens auf das äußerste erschwert. Mit dem Beginn der liberalen Ära im 19. Jahrhundert begann sich auch der Grundsatz der Auswanderungsfreiheit Bahn zu brechen. Zwar war die Voraussetzung der Auswanderung vielfach immer noch die formelle Entlassung aus dem Staatsverband, die jedoch im allgemeinen ohne Schwierigkeiten gewährt wurde. Unter dem starken Einfluß der Malthusschen Lehren und im Zusammenhange mit den ungünstigen wirtschaftlichen Verhältnissen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts begann man in Deutschland die Auswanderung zu begünstigen und zu erleichtern, wenngleich noch mancherlei Voraussetzungen vielfach an die Gewährung der Auswanderungsgenehmigung geknüpft wurden. In Baden ist man sogar so weit gegangen, die Auswanderung mit staatlichen Geldmitteln zu unterstützen.

Eine öffentliche Fürsorge für die Auswanderer bestand in dieser ganzen Zeit nur insoweit, als die geschäftliche Tätigkeit und das sonstige Gebahren der Auswanderungsagenten überwacht und kontrolliert wurde, um die Auswanderer vor Übervorteilung zu bewahren. Mancherlei Ansätze, einen stärkeren Einfluß auf die Auswanderung auszuüben, sind nicht zur Ausführung gekommen.

Erst als mit dem Jahre 1868 der Norddeutsche Bund in verschiedenen Hafenstädten Reichskommissare für die Auswanderung bestellte, welche die Aufsicht über das Auswanderungswesen zu führen hatten, schien in der Auswandererfürsorge eine neue Zeit anzubrechen. Aber es dauerte bis zum Jahre 1898, bis dieser Gegenstand durch ein eigenes Reichsgesetz geregelt werden konnte. Aber trotz eines solchen Gesetzes ist es in Deutschland nicht gelungen, einen stärkeren Einfluß auf die Auswanderung, vor allem auch auf die Richtung derselben, auszuüben. Eine positive Auswanderungspolitik hat nicht durchgeführt werden können. Eine Auskunftserteilung für Auswanderer erfolgte zunächst, von der Tätigkeit zahlreicher privater Vereinigungen abgesehen, nur durch das Auswärtige Amt. Erst im Jahre 1902 wurde in Anlehnung an die deutsche Kolonialgesellschaft unter Aufsicht des Reichskanzlers eine Zentralauskunftsstelle für Auswanderer geschaffen. Bei 324 562 Auswanderern in den Jahren 1902—13 wurden insgesamt 141 405 Anfragen an diese Stelle, die sich einer steigenden Benützung zu erfreuen hatte, gerichtet.

Am 29. Mai 1918 ist dann eine Reichsstelle für deutsche Rückwanderung und Auswanderung, die jetzt als Reichsamt für deutsche Einwanderung, Rückwanderung und Auswanderung (Reichswanderungsamt) bezeichnet wird, eingerichtet worden. Dieses Reichswanderungsamt hat, wie es in der ersten Nummer des von ihm herausgegebenen Nachrichtenblattes heißt: „unter anderem die Aufgabe, dafür zu sorgen, daß Reichsdeutsche und deutschstämmige Einwanderer, Rückwanderer und Auswanderer im Sinne zielsicherer Lenkung der Wanderungsbewegung mit zuverlässigen Auskünften über die Aussichten versehen werden, die sich ihnen in Deutschland und im Ausland bieten.“ Man hat freilich schon mit Recht hervorgehoben, daß man auf gewisse Kreise der Auswanderer in diesem, ihnen nützlichen Sinne nur dann den gewünschten Einfluß ausüben kann, wenn die Auskunftserteilung eine obligatorische wäre, d. h., wenn nur denjenigen die Auswanderung gestattet würde, die eine solche Auskunft eingeholt haben. Da es sich hierbei um eine Maßnahme handeln würde, die ja in erster Linie im Interesse der Auswanderer selbst gedacht ist, so wird man gegen einen solchen Plan, gerade auch vom Standpunkt der Auswanderer aus betrachtet, kaum Einwendungen erheben können.

Auch nach manch anderen Seiten hin ist für die Zukunft ein weiterer Ausbau unserer staatlichen Auswanderungspolitik möglich und notwendig. Es handelt sich hier in erster Linie darum, daß wir uns nach dem Vorbilde anderer Staaten unserer Auswanderer zukünftig in ganz anderer Weise annehmen, auch dann, wenn sie ihre Heimat längst verlassen haben, als dies bisher der Fall gewesen war. Was bei uns bisher in der Hauptsache durch private Vereinigung geschehen ist, (Verein für das Deutschtum im Auslande), muß in Zukunft durch eine weit umfassendere Beihilfe des Reiches tatkräftig unterstützt werden. Es hängt in ganz besonders hohem Grade von dieser Tätigkeit des Mutterlandes ab, in welchem Maße eine Auswanderung zu einer Schädigung seiner Volkskraft und seiner Stellung in der Welt führt. In dieser Hinsicht haben wir aus den Fehlern unserer Vergangenheit viel zu lernen.

38. Abschnitt.

Armenpolitik.

Von Prof. Dr. Chr. J. Klumker, Frankfurt a. M.

Literatur:

Schriften des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit (jetzt D. V. für öffentliche u. private Fürsorge). Zeitschrift für das Armenwesen, gegr. von Dr. Münsterberg, hgg. von Prof. Klumker. — Ferner die Veröffentlichungen der zahlreichen Vereinigungen und Kongresse, die Einzelgebiete der Armenpflege, vorwiegend ihre Technik behandeln. Bibliographie des Armenwesens. Dr. E. Münsterberg 1900 und Nachtrag 1906, 2. Nachtrag 1908. Bibliographie der Kinderfürsorge, jährlich bis 1911 im Jahrbuch der Fürsorge. Dresden. Klumker, Das Fürsorgewesen. Leipzig 1916. — Im einzelnen zu obigem: Roscher, System der Armenpflege und der Armenpolitik. 3. Aufl. 1906. S. 16, 22, 26, 34ff. — Klumker, Zur Theorie der Armut 1910 in der Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung — Buehl und Eschle, Die geschlossene Armenpflege. Schr. d. D. V. Heft 65. — Levy, Die Beschaffung der Mittel für die freie Liebestätigkeit. 1912. Schr. d. D. V. Heft 97 u. 98. Ein deutsches Reichsarmengesetz. Grundlagen und Richtlinien. Schr. d. D. V. Heft 100 u. 101. — Wilmanns, Zur Psychopathologie des Landstreichers. — Levy und v. Frankenberg, Berufliche und fachliche Ausbildung in der Armenpflege. Schr. d. D. V. Heft 79 u. 83. — Buehl, Flemming, Schwander, Die heutigen Anforderungen an die öffentliche Armenpflege. Schr. d. D. V. Heft 72. — Simmel, Soziologie. VII. Der Arme. — Schwander, Über die Neuordnung der Hausarmenpflege. Straßburg 1905. — Für die Einwirkung des Krieges und die besonderen Aufgaben, die in ihm und durch ihn der Fürsorge gestellt werden, siehe: Klumker, Fürsorgewesen während des Krieges. 2. Kriegsheft des Archivs für Sozialwissenschaft 1915, S. 468ff. u. Die Kriegsinvalidenfürsorge in der Deutschen Rundschau 1915, S. 368ff. Ferner die Verhandlungsberichte der freien Vereinigung für Kriegswohlfahrtspflege und die letzten Veröffentlichungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.

Wie keine Gesellschaftsform noch so primitiver Art bestehen kann ohne fürsorgliche Betätigung für die Mitglieder, die sich selbst nicht erhalten können, so kann keine Politik um die Behandlung dieses Problems herum kommen: ohne eine Armenpolitik kann eine geordnete Gesellschaft nicht bestehen.

Damit ist über den Inhalt einer Armenpolitik noch gar nichts gesagt. Dem letzten Jahrhundert hatten die vorhergehenden Jahrhunderte zwei Grundsätze als Richtlinien der Armenpolitik scheinbar unerschüttert überliefert: Jeder Mensch hat einen gewissen Anspruch auf Unterhalt; die Gesellschaft darf niemanden verhungern lassen, sondern muß aus den verschiedensten Gründen den, der sich nicht selbst erhalten kann, mit dem Notwendigsten versorgen. Die beste Art aber einer Armenunterstützung ist die, dem Armen Arbeit zu verschaffen, damit er selbst seinen Unterhalt erwerbe. Beide Grundsätze hat Malthus in seinem Versuch über die Bevölkerungsvermehrung — in den verschiedenen Auflagen mit wechselnder Begründung — umzustoßen versucht und damit der Armenpolitik der letzten Menschenalter den bedeutsamsten Anstoß gegeben.

Wer nicht selbst seinen Unterhalt erwerben kann, der hat keinerlei Anspruch darauf. Wer in diese Welt kommt und alle Plätze an der Tafel des Lebens besetzt findet, der ist durch die Natur selbst von jedem Anspruch auf das Leben ausgeschlossen. Sind die Güter der Welt aufgeteilt, so kann man dem einen nur helfen, indem man dem anderen nimmt. Durch die Versorgung der Armen werden andere Volksschichten benachteiligt und der Armut näher gebracht. Alle Armenpflege schafft an anderer Stelle die Armut, der sie an der einen abhilft.

Darum kann auch die Arbeit nicht als Form der Unterstützung in Betracht kommen. Die Beschäftigung, die ich den Bedürftigen zuweise, nehme ich dem freien Arbeiter fort. Sind alle Arbeitsplätze besetzt — wie dies je nachdem die segensreiche oder unheilvolle Folge der Bevölkerungsbewegung ist —, so ist keine Vermehrung der Arbeitsgelegenheit möglich; sie wird stets nur eine Verschiebung der Arbeit herbeiführen, die das Maß der Armut, die Zahl der Armen nicht vermindern.

Daraus ergibt sich als Ziel der Armenpolitik möglichste Verminderung der Armenpflege. Man mag immerhin jenen Ausscheidungsprozeß in seinen Formen ein wenig mildern, auf keinen Fall darf man ihn aufhalten oder gar beseitigen wollen: also Aufhebung staatlicher Armenpflege, vorsichtige Beschränkung des gefährlichen Triebes freier Mildtätigkeit. Diese Gedankengänge haben nicht nur die Armengesetzgebung Englands, sondern der meisten Staaten gestalten helfen; in den Beratungen der Armengesetze des Deutschen Reiches klingen sie um 1870 noch ebenso nach, wie in denen des englischen Armengesetzes von 1834.

Im tiefsten Grunde liegt unter solchen Gedankengängen die Anschauung, daß die Armen als Ergebnis einer im großen und ganzen sehr zweckmäßigen Auslese aus der Gesellschaft ausgeschieden würden, daß sie minderwertig, vielleicht wertlos seien. Diese Ansicht hat seit Malthus selbst dort stark eingewirkt, wo man dem Mitleid, der christlichen Liebe und ähnlichen Antrieben auf die Gestaltung der Armenpflege reichlichen Einfluß zugestand.

Aus der Tatsache, daß die Armen der wirtschaftlich unfähige Teil der Gesellschaft sind, wird hierbei ohne weiteres geschlossen, daß sie im allgemeinen minderwertig seien. Allein Unwirtschaftlichkeit ist ein sehr verwickelter Begriff, der sich aus den verschiedensten Teilen zusammensetzt und sehr wesentlich von der psychologischen Verfassung des jeweiligen Wirtschaftssystems beeinflußt wird. Nehmen wir Wirtschaftlichkeit in diesem Zusammenhange als die Gesamtheit der Fähigkeiten, durch die sich der einzelne selbständig in irgendeinem Wirtschaftssystem erhalten kann, so ist Verarmung die Folge der Unwirtschaftlichkeit. Jene Beurteilung der Armut beruht dann darauf, daß die Wirtschaftlichkeit für die höchste aller gesellschaftlichen Tugenden angesehen, also bedenklich überschätzt wird, und daß die Unwirtschaftlichkeit als eindeutiger Begriff gilt, der gesellschaftlich auf jeden Fall und unter allen Umständen verwerflich sei. Jener erste Fehler vergißt, daß wirtschaftliche Entwicklung ohne höhere geistige Entwicklung aller Art nicht denkbar ist, daß für den Gesamtfortschritt der Menschheit die geistigen Güter einen entscheidenden Wert besitzen, dem sich die wirtschaftlichen als Hilfsmittel unterordnen müssen. Vielfach widerstreiten höhere geistigen Anlagen stark der Wirtschaftlichkeit und bilden sich oft nur unter Zurückdrängung wirtschaftlicher Erwägungen aus. Die große Masse der Bevölkerung aber wird kaum je in solchem Umfange für die Sicherheit ihrer wirtschaftlichen Existenz sorgen können, daß bei voller Ausbildung der Wirtschaftlichkeit, wie wir sie oft wünschen, genügend Kraft und Zeit für höhere Ausbildung übrig bliebe. Höhere Bedürfnisse können, wenn sie überhaupt einigermaßen zur Geltung kommen sollen, wodurch doch allein ein Aufsteigen dieser Schichten möglich wird, nur auf Kosten wirtschaftlicher Erwägungen befriedigt werden, ein Verfahren, das nicht selten dann zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten, ja zur Verarmung führt. Bei der Beurteilung der Verarmung als gesellschaftlicher Erscheinung darf man dies nicht außer acht lassen. Bestimmte Volksschichten werden je nach ihrer wirtschaftlichen Lage nur ein ganz bestimmtes Maß an Wirtschaftlichkeit leisten können und dürfen — wenn man von einzelnen Ausnahmen absieht. Würde ihr wirtschaftlicher Blick sämtliche Wechselfälle der Zukunft mit in Betracht ziehen, so würde mit diesem Maß an Unsicherheit jeder Mut und jede Lebenslust erstickt werden.

Die Wirtschaftlichkeit ist aber, abgesehen von ihrem Verhältnis zu den höheren Fähigkeiten des Menschen, auch in sich mehrdeutig. Die Fähigkeit zu gütererzeugender Tätigkeit, die Fähigkeit, diese Tätigkeit zum Erwerb für sich selbst zu benutzen, die richtige Verwendung des Erworbenen im eigenen Haushalt, das sind drei verschiedene Fähigkeiten, die in höchst verschiedenem Maße beim einzelnen vorhanden sind. Unwirtschaftlichkeit in jeder dieser einzelnen Richtungen kann so groß sein, daß sie selbst sehr starke Wirtschaftlichkeit in den anderen Richtungen überwiegt und trotz ihrer zur Verarmung führt. Bei verarmenden Bevölkerungsteilen, wie bei den wirklich Armen und Unterstützten, werden daher in nicht geringem Maße wirtschaftliche Fähigkeiten in gewissen Beziehungen vorhanden sein. Brauchbare, sogar tüchtige und hervorragende Arbeiter irgendeines Faches sind nicht selten in Hinsicht ihres Haushaltes und ihres Erwerbes so unwirtschaftlich, daß sie trotz jener Wirtschaftlichkeit verarmen. Ähnliche Kombinationen sind vielfach vorhanden. Die Verarmung beruht meistens nicht auf einer allgemeinen Unwirtschaftlichkeit in jeder Hinsicht, sondern auf einer Mischung von Wirtschaftlichkeit und Unwirtschaftlichkeit. Je mit der Änderung des Wirtschaftssystems im ganzen wie im einzelnen ändern sich diese Be-

ziehungen der verschiedenen Wirtschaftlichkeit; daher sind die Armen zu einer Zeit ganz anders geartet wie in der anderen. Gewisse Kreise, die unter der einen Wirtschaftsform sehr leicht und sicher ihre Selbständigkeit bewahrten, werden unter einer anderen Form, ohne daß sich ihre Wirtschaftlichkeit im geringsten geändert hätte, dazu nicht mehr im Stande sein, vielleicht sogar rettungslos öffentlicher Fürsorge verfallen. Die Einwirkung der Freiheit auf wirtschaftlichem Gebiete gehört zu den am meisten nach dieser Hinsicht erörterten Erscheinungen; vielen, die vorher nicht wirtschaftlich selbständig werden konnten, öffnet sie die Bahn zur Selbständigkeit, zahlreiche andere, die zuvor auf eigenen Füßen stehen konnten, reißt sie in den Strudel der Verarmung hinab. Die Wandlungen des Handwerks im letzten Jahrhundert geben theoretisch wie praktisch in der Fürsorgearbeit hierfür allbekannte Beispiele genug.

Eine Erforschung dieser Vorgänge muß die Grundlage schaffen für eine Armenpolitik. An dieser Stelle kann nur in der Literaturangabe auf einige der neueren Untersuchungen dieser Fragen verwiesen werden, die indessen nur als Anfang zu betrachten sind. Immerhin wird man annehmen dürfen, daß an Stelle der malthusischen Voraussetzungen unter anderem folgende treten dürften:

Die Verarmung durchsetzt den ganzen Gesellschaftskörper von oben bis unten; alle Schichten und Stände sind selbst in der untersten Schicht der öffentlich unterstützten Armen vertreten.

Unter den Armen sind in reichlichem Maße wirtschaftlich brauchbare Personen vertreten, die nur unter dem augenblicklichen Wirtschaftssystem nicht zu einer genügenden Verwertung ihrer wirtschaftlichen Kräfte gelangen können.

Die Verarmung verschiedener Zeiten ist je nach dem Wirtschaftssystem ein anderer Vorgang; die Armen von heute sind anders geartet und andere Leute als die Armen von gestern.

Die Fürsorge hat daher im Laufe der Zeiten verschiedene Aufgaben vor sich und bedarf stets neuer Mittel zu ihrer Durchführung; immer aber wird ihre Aufgabe sein, den unwirtschaftlichen Teil der Bevölkerung zu versorgen. Diese Aufgabe kann sich aber nicht, wie man oft schließt, auf eine besondere Art der Einkommensverteilung beschränken, sondern sie wird viele andere Gebiete in Betracht ziehen müssen. Im allgemeinen umfaßt sie:

1. Versorgung der ganz unwirtschaftlichen Armen, bei denen von irgendwelcher wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Leistung nicht mehr die Rede sein kann: Geisteskranke und Unheilbare anderer Art, Alte und Invalide.

2. Erziehung der vorübergehend unwirtschaftlichen Armen, die durch richtige Unterbringung und Erziehung wieder zur eigenen Selbständigkeit geführt werden können.

3. Verwertung der wirtschaftlichen Kräfte der teilweise und dauernd unwirtschaftlichen Armen, mehr oder minder mit deren Versorgung verbunden.

Gerade die letzte Aufgabe, so vielfältig sie von der Fürsorge in diesem oder jenem Stück in Angriff genommen wurde, ist bisher als eigene, vollberechtigte Aufgabe der Fürsorge nicht anerkannt worden. In dieser Forderung weicht alle moderne Fürsorge am weitesten von der älteren, im vorigen Jahrhunderte herrschenden Ansicht über das Armenwesen ab. Der Hauptfortschritt der Fürsorge im letzten Jahrhundert bestand darin, große Teile von Armen der ersten Gruppe, die vorher nur der Versorgung zugänglich waren, zur zweiten Gruppe zu überführen. Das ist aber längst nicht in dem Umfange möglich gewesen, wie man es zeitweise gehofft hat. Viele Blinden, um dieses einfachste Beispiel zu wählen, sind obwohl sie zu wirtschaftlichen Leistungen guter Art herangebildet wurden, doch nicht imstande, sich genügend im freien Verkehr zurecht zu finden, um diese Fähigkeiten zur Grundlage eines ausreichenden Erwerbs zu machen. Sie gehen daher notwendig in die 3. Gruppe über; sie müssen dauernd bei der Verwertung ihrer Kräfte geleitet und beschützt werden. Die Erziehung kann an ihnen ihr Werk nicht bis zum Abschluß bringen; es bleibt der Fürsorge die Verwertung dieser wirtschaftlichen Kräfte als dauernde Aufgabe, die sich z. B. bei vielen Blindenanstalten in der Errichtung von Heimen für erwachsene Blinde, von Werkstätten für sie und dergleichen äußert. So entstehen Einrichtungen, die große wirtschaftliche Leistungen solcher unwirtschaftlichen Personen aufzuweisen haben, die ohne diese Hilfe zum Gegenstand der unentgeltlichen Versorgung herabsinken müßten. Das wesentlichste Kennzeichen der älteren Richtung dürfte darin liegen, daß sie mehr oder weniger an dem Glauben festhält, daß eine Unterstützung

durch Arbeit nicht möglich ist, daß jedenfalls die Arbeit nur als Erziehungs-, richtiger als Zwangsmittel zu benutzen sei, um die Unterstützten zu veranlassen, wiederum sich auf eigene Füße zu stellen und selbständig ihren Unterhalt zu verdienen. Eigentümlich ist ihr daneben die etwas anders gerichtete, bald so, bald so geformte Meinung, daß arbeitsfähige Personen auch bei jedem wirtschaftlichen System ihren Unterhalt selbst erwerben könnten, daß es da, wo sie dies nicht tun, nur gelte, die vorübergehenden Hindernisse, besonders Krankheiten und Böswilligkeit zu überwinden, um dem Zustand der Armut ein Ende zu bereiten.

Am stärksten ist diese Richtung erschüttert worden durch die nähere Untersuchung der Landstreicher und Vagabunden, wie sie neuerdings besonders von ärztlicher Seite erfolgt ist. Wenn dort eine Fülle geistiger Gebrechen, vor allem verschiedene Grade schwerer und leichter Verblödung als Ursache der Verarmung bei oft gut erhaltener Arbeitsfähigkeit aufgedeckt wurden, so war dies nur eine bestimmte Gruppe minder erwerbsfähiger, verarmender Persönlichkeiten, zu denen weitere Kreise hinzukommen, wenn man auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Ursachen zurückgeht. So wird man als Hauptkennzeichen neuerer Anschauung alle jene Versuche hinstellen dürfen, diese Persönlichkeiten nicht nur zu versorgen, oder mit erfolglosem Zwang zur Rückkehr ins freie Wirtschaftsleben zu zwingen, sondern ihre Arbeitskräfte zu verwerten, sie unter irgendeine Art von Bevormundung zu stellen, die wenn auch freiwillig von den Betreffenden ertragen, doch sie tatsächlich aus dem freien Wettbewerb unseres Wirtschaftssystems herausnimmt. Die Erfolglosigkeit der deutschen Korrektionsanstalten und Arbeiterkolonien nach jener Richtung, ihr bedeutender Erfolg in dieser Richtung sind vorzügliche Beispiele der Entwicklung. Die 3. Aufgabe der Fürsorge wäre danach zu bezeichnen: „Unterbringung und Verwertung der Persönlichkeiten, die im herrschenden Wirtschaftssystem nicht allein sich durchbringen können". Die enge Beziehung dieser Versuche zum Wirtschaftsleben der Zeit, und die Wandelung des Kreises ihrer Schützlinge wie ihrer ganzen Einrichtungen zugleich mit dem Wirtschaftsleben dürften die wesentlichsten Stücke sein, die für ihre Beurteilung festzuhalten sind.

Die Versorgung unwirtschaftlicher Elemente, denen völlig die Fähigkeit abgeht, sich selbständig zu erhalten, ist das am meisten in sich geschlossene Gebiet der Fürsorge, das rein nach eigenen Grundsätzen verwaltet werden kann. Eine humane Versorgung, die mit dem geringsten Aufwande ihren Zweck erreicht, wird hier, wo die Fürsorge sich ganz im Gebiete der Einkommensverteilung hält, fast alle Maßnahmen beherrschen. Einzig die Möglichkeit, die Notwendigkeit dieser Versorgung durch Ausdehnung der Selbstversicherung, stärkere Ausbildung des Beamtencharakters bei höheren Arbeitern einzuschränken, wird darüber hinaus in Betracht kommen. Die Erscheinung, daß die Rechtsform dieser Versorgung sich z. B. bei Zwangsversicherung ändern kann und so z. B. die Form des staatlichen Zuschusses bei der deutschen Alters- und Invalidenversicherung annimmt, ändert nichts an dem fürsorglichen Charakter dieses Teils der rechtlich geregelten Versorgung. Nicht die Art der Mittelbeschaffung, sondern die öffentliche Sicherung der Versorgung ist entscheidend für diesen Charakter.

Die Erziehung vorübergehend unwirtschaftlicher Elemente berührt sich fortwährend mit den verschiedenen politischen Gebieten. Sie kann nur in einer engen Fühlung mit der wirtschaftlichen Entwicklung fortschreiten, sie wird am meisten von gesellschaftlichen Änderungen aller Art mitbetroffen. Eine Fülle sog. sozialpolitischer Einrichtungen, die die Lebensbedingungen der Volksmasse heben wollen, tragen fürsorglichen Charakter an sich, indem sie einzelnen die fehlenden Stücke der Wirtschaftlichkeit ersetzen oder sie zu selbständigem Ersatz anzuleiten suchen. Alle Zwangsversicherungen tragen ihren Ursprung aus armenpflegerischen Erwägungen in einem Stück dauernden fürsorglichen Charakters an sich. Scharfe Grenzen lassen sich hier nicht ziehen, da jene Scheidung, daß die Fürsorge sich mit den einzelnen, die Sozialpolitik mit Gruppen befasse, ganz falsch ist, da die Fürsorge selbstverständlich nach Kräften Gruppen zu bilden sucht und ganz große Gruppen, wie die der verlassenen Kinder, der unehelichen Kinder, seit alters Gegenstand der Fürsorge gewesen sind. Theoretisch wird das Kennzeichen aller Fürsorge, daß die fehlende Wirtschaftlichkeit einer Person durch eine andere für sie geleistet wird, als genügende Grenzbestimmung angesehen werden können; sie genügt übrigens, wenn nur die sachlichen Rücksichten gewahrt bleiben, denn beide Formen müssen in ihrer Technik mit den

gleichen Mitteln individueller wie sozialer Erziehung arbeiten. Eine Lostrennung ihrer Arbeitsgebiete von der allgemeinen persönlichen und Volkserziehung ist nicht denkbar und nicht wünschenswert.

Die Verwertung der wirtschaftlichen Kräfte der Verarmenden bildet wieder ein selbständiges, gut umgrenztes Gebiet der Fürsorge. Sie tritt hier vollkommen aus dem Rahmen der Einkommenspolitik heraus und muß sich mit allen Problemen der Wirtschaftspolitik auseinandersetzen. Indem sie die Vergeudung zahlreicher wertvoller Arbeitskräfte verhindert, die doch mit Einkommen so oder so versorgt werden müssen, spielt sie eine volkswirtschaftliche Rolle von nicht geringer Bedeutung. Wenn sie trotzdem bisher nicht genügend gewertet wurde, ja in Streitigkeiten wie denen über die Konkurrenz öffentlicher Anstalten gegenüber dem freien Wirtschaftsleben ihre Aufgaben völlig verkannt wurden, so ist das ein Standpunkt, der bald überwunden sein wird. Wenn wir erst einmal genügend wissenschaftliche Darstellungen des Umfanges und der inneren Einrichtung der Wirtschaftsbetriebe der Fürsorge besitzen, wird auch ihr Ausbau noch rascher als bisher vorangehen. Der Leiter solcher Betriebe wird neben dem Unternehmer des freien Verkehrs seine gleichberechtigte Stellung einnehmen, ist doch seine Aufgabe diese halben Kräfte zu organisieren, gar oft viel schwieriger als die des Unternehmers, der volle Kräfte zur Verfügung hat. Der Rückwirkung solcher Betriebe auf das Wirtschaftsleben wird sorgsame Beachtung zu widmen sein.

Von diesen Grundzügen aus wird die Armenpolitik auch in Zukunft die vorhandenen Einrichtungen zu würdigen suchen. Von den vielen Problemen, die da auftauchen, seien nur einzelne wichtigere erwähnt. Die Frage, wer denn die Fürsorge, die Armenpolitik zu leisten habe, öffentliche und staatliche Organe oder freie Vereine und Stiftungen, hat jeweils die verschiedenste Beantwortung gefunden. Staaten mit ausgebildeter öffentlicher Fürsorge, die oft glauben, sogar die freie Tätigkeit leiten und bevormunden zu können, so die meisten Staaten Mitteleuropas, stehen neben anderen, wo die Hauptlast freien Einrichtungen zufällt, wie in den Vereinigten Staaten von Nordamerika. Am meisten Bedenken tauchen immer wieder gegen Stiftungen auf, die in ihrer harten Unbeweglichkeit beim Wandel, dem die Verarmung im Laufe der wirtschaftlichen Entwicklung unterliegt, früher oder später veralten müssen und schließlich nur beim Übergang an die öffentlichen Organe noch genügend umzudeuten sind, um nützlich verwendet zu werden. Sehen doch die meisten Gesetze schon heute eine zwangsweise Änderung der Stiftungen vor, wenn ihre Verwendung schädlich wird; eine weitere Ausdehnung dieses Zwangs auf Fälle, wo ihre Verwendung unzweckmäßig erscheint, wird sich schwerlich vermeiden lassen. Die beiden anderen Hauptträger der Fürsorge: öffentliche Behörden und freie Vereine haben je ihre Vorzüge und Nachteile: Die Sicherheit in der Beschaffung der erforderlichen Mittel auf der einen Seite, die Freiheit der Bewegung und die Wärme persönlichen Anteils an der selbstgewählten Arbeit bilden den Hauptunterschied, der freilich sich da stark abschwächt, wo die Vereine beim Wachsen ihrer Tätigkeit ebenso mit großen sicheren Mitteln und einem großen Stab freiwilliger und besoldeter Beamten rechnen müssen, wie die Behörden. Am meisten wird sich unbedenklich die Aufgabe der Versorgung für behördliche Durchführung eignen, weil dort der Kreis der Schützlinge meistens fest umrissen ist und die Formen der Behandlung keinem raschen Wandel unterworfen sind. Immerhin wird kein Grund vorliegen, der freien Tätigkeit hier den Weg zu versperren, wenn sie aus besonderen Gründen, wie sie vor allem in der Weltanschauung oder persönlichem Mitgefühl mit besonderen Gruppen der Versorgten vorliegen können, eingreifen möchte. Bei den Fragen der Erziehung wird dagegen grundsätzlich ein Nebeneinander öffentlicher und privater Kräfte schon wegen der verschiedensten Richtungen zu wünschen sein, die vorhanden sind und in den Behörden nicht zum genügenden Ausdruck kommen können. Viel mehr aber wird man die freie Hilfsarbeit hier deshalb in großem Umfange zulassen, weil die Vielgestaltigkeit der Arbeit, ihre enge Verknüpfung mit den verschiedenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Erscheinungen wie ihr rascher Wechsel und die Notwendigkeit, sie den sich rasch ändernden Bedürfnissen anzupassen, freie und bewegliche Einrichtungen erfordern, wie sie die Behörden aller Art nicht in jedem Fall und in ausreichendem Maße schaffen können. Ähnlich liegen die Dinge bei der Verwertung unwirtschaftlicher Kräfte, wo eine freie Beweglichkeit durch die Verwickeltheit der Aufgaben, eine starke

Sicherung der Einrichtungen mit öffentlichen Mitteln durch die Größe mancher von ihnen gefordert werden. Im besonderen wird es sich bei der Ausgestaltung öffentlicher Betriebe fragen, ob die privatwirtschaftliche Rentabilität, die zur Intensifizierung des Betriebes und zur Ausstoßung minderwertiger Arbeitskräfte führt, in jedem Falle maßgebend sein darf. Manchmal wird der volkswirtschaftliche Vorteil, der durch die Verwertung dieser minderen Kräfte erreicht wird, den privatwirtschaftlichen Nachteil überwiegen; jedenfalls erfordert dieser Punkt viel mehr Beachtung, als ihm meistens bisher geschenkt wird, wobei die Schwierigkeiten solcher Organisationen, die von einem gewöhnlichen privaten Betriebe oft stark abweichen müssen, nicht gering geschätzt werden dürfen.

Der Gegensatz öffentlicher und privater Fürsorge deckt sich keineswegs, wie ältere Erörterungen annehmen, heute noch mit dem Gegensatze freiwilliger und besoldeter Arbeit. Die öffentliche Fürsorge bedient sich der Mitwirkung freiwilliger Kräfte wohl so ziemlich auf den meisten Gebieten, während die private Fürsorge nur bei kleinen Einrichtungen mit freiwilliger Arbeit ausreicht; sobald ihr Arbeitsfeld irgendeine beträchtliche Größe annimmt, muß sie mit besoldeten Kräften rechnen. Bei beiden kann man freiwillig und besoldet nicht mehr als Gegensatz anwenden; sie bedürfen beider Arbeitsformen nebeneinander. Das Problem ist heute nur die Art, wie man beide am besten verbinden kann. Für beide Formen gilt gleichmäßig die Forderung der Schulung und Ausbildung zur Fürsorgearbeit. Schon der knappe Überblick über das Hauptarbeitsfeld der Fürsorge zeigt wie eng sie mit den verschiedensten und verwickeltsten Aufgaben des Wirtschaftslebens und Staatslebens verknüpft ist. Die kleinste Tätigkeit, die Versorgung eines armen Kindes z. B. führt sofort in eine Fülle wirtschaftlicher und rechtlicher Probleme hinein, bringt mit so viel Verwaltungsfragen in Beziehung, daß zu ihrer gründlichen Durchführung oft nicht geringe Kenntnis und Erfahrung notwendig ist. Auch wo die freiwilligen Helfer überwiegen, müssen sie eine ausreichende Schulung erhalten, um diese Aufgaben mit Verständnis anzupacken. Bei der Verwickeltheit des modernen Lebens genügt nicht der gesunde Menschenverstand, der gute Wille und das warme Herz allein; sie müssen vom klaren Verstand, von der sorgsam geschulten Erfahrung unterstützt werden. Berufliche Arbeit, sei sie besoldet oder ehrenamtlich, wird überall gefordert; die Heranbringung ausreichenden Nachwuchses von Beamten wie die Schulung der freien Mitarbeiter bilden eines der bedeutendsten Probleme, das die öffentliche wie die private Fürsorge heutzutage zu lösen haben.

Eine Hauptaufgabe gerade der freien Tätigkeit ist es, daß sie als Betätigung innerster Hilfsbereitschaft füreinander eine Gesinnung des Zusammenwirkens, der gegenseitigen Unterstützung lebendig erhält und stärkt, auf der alle höhere Kultur, schließlich auch alle wirtschaftlichen Fortschritte beruhen. Damit schafft sie unersetzliche Werte für das Leben eines Volkes, die aus den ursprünglichsten Gefühlen unmittelbaren Mitgefühls mit der Not erwachsen. Dieser höchsten Leistung muß die private Fürsorge vor allem in der Mittelbeschaffung, in ihrer Finanzpolitik Rechnung tragen. Wenn sie durch Mitteilung der Notstände, durch Darstellung der besten Hilfsformen Freunde und Gaben gewinnt, erfüllt sie zugleich eine wichtige gesellschaftliche Funktion. Diese beste Art der Finanzierung sollte daher nicht durch wertlose Basare und Feste, durch Ordens- und Titelhandel verdrängt werden, die eine solche höhere Wirkung in keiner Weise haben.

Je mehr wieder die Bedeutung der Fürsorge für das ganze Gesellschafts- und Wirtschaftsleben erkannt wird, um so mehr fragt sich, wie die freie Tätigkeit von unnützen und schädlichen Versuchen abgehalten werden könne. Vielfach wünscht man dazu eine staatliche Aufsicht über die Vereinsarbeit, wie sie in Nordamerika allerdings neben einer Art Aufsicht der freien Tätigkeit über die staatlichen Fürsorgeanstalten vorhanden ist. Man mag über ihre Form streiten; sicherlich kann die Gesellschaft verlangen, daß die Öffentlichkeit über diese für die Gesamtheit so wichtige Arbeit der Vereine ausreichend unterrichtet wird. In einigem Maße wird die öffentliche Aufsicht heute ersetzt durch jenen Zwang der Vereine, ihre Mittel durch freie Gaben zu gewinnen und dazu über ihre Arbeit Rechenschaft abzulegen. Diese Rechenschaft sollte in viel umfassenderem Maße erfolgen wie bisher, weil für viele Vereine und Anstalten diese Öffentlichkeit die einzige Kontrolle ihrer Arbeit bildet. Im besonderen sollten alle Einrichtungen der Fürsorge viel mehr als bisher

über ihre Schützlinge und ihre Behandlung öffentliche Rechenschaft ablegen und Vorkehrungen treffen, damit gründliche wissenschaftliche Forschungen darüber möglich seien, was gar oft aus Mangel an den einfachsten schriftlichen Aufzeichnungen unmöglich wird. Nur ganz vereinzelte Darstellungen geben uns wenigstens einigen tieferen Einblick in die Volkskreise, die von der Vereinstätigkeit ergriffen, versorgt oder erzogen werden, während eine weitere Kenntnis dieser Volksteile für den Ausbau einer Armentheorie wie einer Armenpolitik unentbehrlich ist.

Eine scharfe Betonung dieser schon in den früheren Auflagen dargelegten Begriffe hätte die Fürsorge während des Krieges vor manchen Umwegen bewahren können; sie wird ihr in den Wirren der nächsten Zeit nicht weniger nötig sein. Für das, was der Krieg an Fürsorge erforderte, so groß und vielgestaltig es war, lagen die Grundsätze der Behandlung in der alten Armenpflege klar genug vor. Es war lediglich eine ungeschickte Übertreibung einzelner irriger Meinungen, wenn z. B. die Reichsregierung so seltsam immer wirder den Gegensatz von Armenpflege und Kriegsfürsorge (Kriegswohlfahrtspflege) hervorhob, ohne daß zur Begründung dieses Gegensatzes je etwas anderes beigebracht werden konnte als eine ungerechte Verallgemeinerung von Mißbräuchen der Praxis, die sachlich kaum noch jemand zu rechtfertigen suchte. Die Masse derer, die von der Kriegsfürsorge gestützt werden mußten, war durch die besonderen Umstände des Krieges vorübergehend bedürftig geworden. Nach dem alten Grundsatz gründlicher Hilfe war es geboten, sie zum größten Teil etwa in ihrer bisherigen Lebenslage zu erhalten, da sie dann in der alten wirtschaftlichen Lage nach Heimkehr des Ernährers oder Rückkehr der alten Wirtschaftszustände am ehesten ihre Selbständigkeit wiedergewinnen konnten. Demgemäß mußte die Unterstützung nicht nach dem notdürftigen Lebensunterhalt, sondern ihrem besonderen Zwecke entsprechend bemessen werden. Diese Forderung ergab sich unmittelbar aus bewährten armenpflegerischen Forderungen; sie als Gegensatz dazu aufzustellen, war falsch. Es hatte aber die unglückliche Folge, daß der Ruf allgemein wurde: Nur keine Armenpflege für die Kriegsopfer — obwohl man gerade Armenpflege für sie predigte — und demgemäß neue Organe dieser Fürsorge geschaffen wurden, die erst unter vielfachen Mißgriffen die notwendigste pflegerische Erfahrung sammeln mußten. Am besten gelang die Einstellung auf die Kriegsarbeit, wo man bewährte Organe der öffentlichen Armenpflege besaß und sie unter Heranziehung weiterer Kräfte mit der neuen Aufgabe betraute; dem Vorurteil gegen die Armenpflege wurde man entweder rein äußerlich gerecht, indem man einen besonderen Zugang zum Armenamt „Kriegsfürsorge" nannte, oder zwar scheinbar eine neue Einrichtung schuf, sie aber in erster Linie den alten bewährten Beamten, Helfern und Helferinnen anvertraute.

Was man damals und heute mit einem beliebten Schlagwort „soziale Gestaltung" der Armenpflege nennt, ist nichts anderes als vernünftige Armenpflege in alter Form. Selbst ernsthaftere Revolutionen wie die große französische, die im Armenwesen viel stärkere Töne anschlug, haben nur die alten Grundsätze ausgebaut; je eher man sich zu der Erkenntnis durchringt, daß es jetzt nicht anders ist und sein kann, um so eher wird man den Ausbau jener Grundsätze an den entscheidenden Stellen in die Hand nehmen. Dazu gehört vor allem die dritte Aufgabe, die Verwertung wirtschaftlich unselbständiger Arbeitskräfte. Wie vieles auch die Fürsorge vor dem Kriege in dieser Richtung geschaffen hatte, der grundsätzliche Wert dieser Arbeitsformen war nicht genug gewürdigt worden, so daß man sich dieser älteren Erfahrungen kaum bewußt war, als die Fürsorge für Kriegsinvaliden und Hinterbliebene, der man anfänglich mit der Redensart: „Es gibt kein Krüppeltum mehr" begegnen wollte, dann doch mehr und mehr wirtschaftliche Krüppel übrig ließ, die man nicht nur mit Unterhalt, sondern vor allem mit entsprechender Arbeit zu versorgen hatte. Die Schwierigkeiten sind, trotz trefflicher Ansätze zur Lösung im einzelnen, kaum bereits im vollen Umfange erkannt. An dieser Stelle sind am ehesten aus der Bewältigung zeitlich begrenzter Aufgaben des Tages dauernde Fortschritte unserer Armenpflege zu erwarten.

Siebentes Hauptstück.

Auswärtige Angelegenheiten.

---

39. Abschnitt.

a) Auswärtige Politik und Diplomatenkunst.

Vom Gesandten a. D. Dr. R. R. v. Scheller-Steinwartz,
Wirkl. Geh. Rat, Lehrer an der Universität Frankfurt a. M.

Literatur:

Berolzheimer, Philosophie des Staates samt den Grundzügen der Politik. (System der Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, Bd. III.) München 1906, Beckh'sche Verlagsbuchh. — G. Ratzenhofer, Wesen und Zweck der Politik. Leipzig 1893, Brockhaus. — B. L. Frhr. v. Mackay, Die moderne Diplomatie. Frankfurt a. M. 1915, Rütten & Loening. — P. Eltzbacher, Die Presse als Werkzeug der Auswärtigen Politik. Jena 1918, Eugen Diederichs.

Auswärtige Politik ist die Betätigung der praktischen Vernunft an dem Verhältnis der Völker zu einander, d. h. das Bestreben, aus der Tatsache, daß außer dem eigenen noch andere Völker auf dem Erdball vorhanden sind, möglichst wenig Schaden zu erleiden oder möglichst großen Nutzen zu ziehen.

Ideales Ziel aller Politik wäre die dauernde Herstellung eines Zustandes, in dem jede Einheit von der anderen nur Nutzen zöge, d. h. eines dauernden gegenseitigen Unterstützens, durch welches jedes einzelne Subjekt der Politik von deren Objekten in seiner Leistungsfähigkeit erhöht, in seinen Mängeln ergänzt, in seiner Betätigung gefördert würde; der höchste politische Altruismus aller vermöchte dann zugleich den höchsten politischen Egoismus der Einzelnen zu befriedigen. Dies Ziel steht in weiter Ferne. Der Völkerbund, wie er gedacht war, könnte ein Weg dahin sein; da er aber durch die Verzerrung, in der die Entente in ihrem Friedensdiktat ihn der Welt aufzwingen will, mehr verhindert als gefördert worden ist, wird der auswärtigen Politik der Einzelstaaten noch auf lange hinaus die Aufgabe bleiben, das Verhältnis der Staaten zu einander zu regeln und ihr Nebeneinander-Bestehen möglichst reibungslos zu gestalten.

Welche allgemeinen Grundsätze aber werden für diese Individualpolitik maßgebend sein?

Solange der Gedanke der Universalmonarchie das Verhältnis der einzelnen Völker Europas beherrschte, d. h. bis zum Ausgang des Mittelalters, war der freien Betätigung des Individualwillens und der rücksichtslosen Verfolgung des Individualinteresses, wenigstens mehr oder weniger theoretisch, eine Schranke gesetzt: äußerlich durch das Bestehen der Zentralgewalt; innerlich durch das Gefühl der Zusammengehörigkeit aller Einzelstaaten oder doch der Zugehörigkeit zu einer alle in sich begreifenden höheren Einheit. Verbanden keine Fäden die Einzelstaaten untereinander, so war doch jeder mit der Zentralgewalt durch einen, wenn auch noch so dünnen und noch

so locker gespannten Faden verknüpft. Die äußere Schranke wurde gebildet von der Möglichkeit einer Aktion der Zentralgewalt, die in Gestalt der Reichsexekution erfolgen konnte. Nachdem dann die äußere wie die innere Schranke durch die Erweiterung des irdischen wie des geistigen Gesichtskreises im Zeitalter der Entdeckungen gesprengt worden war, stand der hemmungslosen Entwicklung einer rein egoistischen auswärtigen Politik nichts mehr im Wege, und wir finden diese bis etwa in die Mitte des 19. Jahrhunderts betätigt: fast durchweg in rein dynastischem Sinne, d. h. als steten Versuch, Machtsphären oder Einfluß der Monarchen zu vergrößern. Der Wasunger Krieg wie die napoleonischen Riesenfeldzüge dienten diesem Gedanken. Dann trat eine Wandlung in Zielen und Kräften der auswärtigen Politik ein, die deren Egoismus verschärfte, während andererseits Kräfte sich zu regen begannen, die ihm entgegenzuwirken strebten. Durch die Entwicklung der Verkehrsmittel und die immer höheren Ansprüche, die die Kulturnationen an ihre Lebenshaltung stellten, wurde die Erde kleiner, und die Nationen begannen sich hart im Raum zu stoßen. Zugleich kamen seelische Kollektivkräfte in ihnen mehr und mehr zur Betätigung und lösten weit stärkere Gewalten bei ihnen aus, als es die dynastischen Wünsche ehrgeiziger Monarchen vermocht hatten, so lange sie am stärksten die auswärtige Politik der Kabinette beeinflußten: ein erhöhtes Selbstgefühl größerer Volkseinheiten, das große Bewegungen schuf, wie den Panslavismus und die britische Empire-Bewegung, oder sich nur in Symptomen zeigte, wie verstärktem Irredentismus oder akutem Revanchebedürfnis: im Zusammenhang mit dem durch die Verengung der Welt notwendig gewordenen Streben, sich einen möglichst starken Anteil an den auf der Welt erzeugten Gütern zu sichern, erwuchs daraus die Erscheinung, die wir Imperialismus nennen. Die Kräfte, die dieser Erhöhung und Vertiefung des nationalen Egoismus entgegenzuwirken strebten, waren nicht altruistischer Natur, und darum, wie der Weltkrieg gezeigt hat, keiner Belastungsprobe gewachsen: es waren die Bindungen, die durch gemeinsam verabredete oder anerkannte Beschränkungen der Handlungsfreiheit in Gestalt des Völkerrechts hergestellt wurden. Zunächst waren — etwa seit Hugo Grotius — aus dem Naturrecht auf rein ethischer Grundlage allgemeine Rechte der Völker abgeleitet worden: die sittliche Pflicht, diese zu achten, bildete die erste Beschränkung in der Handlungsfreiheit der Völkerindividuen. Die Pariser Seerechtsdeklaration von 1856 versuchte zuerst in lapidarer Form Gesetze aufzustellen, die dann zu einem Rechtssystem erweitert und entwickelt wurden, das der freien Betätigung des nationalen Egoismus durch Beschränkung der Mittel seiner Ausübung entgegenzuwirken strebte. Diese Gesetze hatten den Charakter der leges imperfectae, d. h. es fehlte ihnen die Möglichkeit eines Zwanges zur Befolgung; vielmehr bestand ihre innere Kraft nur in der Generalprävention, d. h. in dem Gedanken, daß dem Einzelnen die durch Übertretung erzeugte Lust aufgewogen wurde durch die Unlust, welche die Folgen der Übertretung — in Gestalt von Retorsion und Repressalien — bringen konnte. Sie appellierten also ihrerseits auch nur an den Egoismus der einzelnen Mächte und überließen es diesen, zu entscheiden, ob ihm die Befolgung vorteilhafter dünkte als die Übertretung.

Auch die umfassendste Weiterentwicklung dieses Systems könnte also zu nichts führen, und auch die Einsetzung einer höheren, mit Strafgewalt ausgerüsteten Instanz, wie sie die Völkerbundsidee vorsieht, würde immer nur wieder dazu führen, daß die Bindung nur so lange hält, als ein Übertreter sich nicht stärker achtet als die zu fürchtende Strafgewalt. Die auswärtige Politik der Zukunft muß also auf einem anderen Wege Schranken erhalten, und zwar müssen diese nicht von außen, sondern von innen heraus wirksam werden. Wenn auswärtige Politik die Betätigung der praktischen Vernunft an der Regelung des Verhältnisses eines Volkes zu anderen Völkern ist, dann muß auch das Kantsche Grundgesetz der praktischen Vernunft auf sie Anwendung finden: „Handle so, daß die Maxime Deines Willens jederzeit zugleich als Prinzip einer allgemeinen Gesetzgebung gelten könne.“ Es heißt also, das soziale Element in den Gedankenkreis des individuellen Staates einführen und als treibende Kraft an Stelle des reinen Individualismus setzen, nicht nur als Hemmung gegenüber der treibenden Kraft des Individualismus. Wie in einer Gemeinschaft von Menschen, die durch Abstammung, durch Landesgrenzen oder durch gemeinsames geschichtliches Erleben gebildet ward, das soziale Gefühl dem individualen übergeordnet werden muß, wenn ein Zusammenleben durch eigenen freien Entschluß des einzelnen, nicht durch den Zwang einer übergeordneten Gewalt, ermöglicht werden soll, so müssen auch die Völkerindividuen soziologisch

fühlen lernen, wenn sie auf dem kleinen Erdball, den sie nunmehr ganz ausfüllen, und dessen Grenzen unverrückbar gegeben sind, zusammen leben wollen: und da sie zusammen leben müssen, ist der Wille in dieser Beziehung ausgeschaltet und kann nur für die Entscheidung in Frage kommen, ob sie sich an den Wänden ihres Gefängnisses und an den Köpfen ihrer Mitgefangenen die Köpfe einrennen wollen oder sich das Leben darin so angenehm wie möglich gestalten. Denn daß auch das stärkste Volk es vermöchte, die anderen zu vernichten, um sich selbst mehr Raum zu schaffen, ist physich ausgeschlossen, ebenso wie die dauernde Verbündung mehrerer Völker zur Ausrottung eines anderen ein physisches Unding ist; denn die Gesellschaft von Räubern und Mördern, wie sie z. B. die „Weltordnung" vom 10. Januar 1920 verfaßt hat, trägt die Keime zur eigenen Zerstörung in sich, schon weil sie lediglich ein Angstprodukt ist, das nur unter dem Druck bestimmter zufälliger und notwendig variabler Verhältnisse entstehen konnte.

Das heißt noch nicht, daß die Politik sich vom Individualismus und dessen Konsequenz, dem Machiavellismus abkehren und sich nur vom ethischen Altruismus leiten lassen wird. Wie die Menschen einmal sind, ob einzeln oder im Kollektivwollen handelnd, wäre das hoffnungslos. Es heißt vielmehr, daß das wahre Interesse des Individualstaates am besten gewahrt werden wird durch soziologische Betätigung, und daß der Dualismus zwischen individueller und soziologischer Politik, zwischen Machiavellismus und Ethik, zwischen Egoismus und Altruismus durch den Monismus des wohlverstandenen wahren Nutzens ersetzt wird, weil nur soziologisches Denken dem Individualinteresse der Staaten wirklich dienen kann.

Wir erleben schon einen Beweis: Die Staaten der Entente beginnen schwer zu leiden unter der Unterdrückung Deutschlands. Sein Sturz reißt sie mit in den Abgrund, wie der Sturz der deutschen Valuta schon den der französischen nach sich zieht. Die Erde ist zu eng und zu klein, und kein Volk kann hinaus geworfen oder zersprengt werden, wie die Israeliten durch die babylonische Gefangenschaft. Jedes Volk muß vom anderen zur eigenen Ergänzung benutzt werden. Darum muß das Ziel der künftigen auswärtigen Politik Ergänzung sein und ihr Grundgedanke Solidarität.

Daß dies keine theoretischen Spekulationen sind, sondern praktische Richtlinien für die Ausübung der auswärtigen Politik, wird die Zukunft ebenso beweisen, wie die jüngste Vergangenheit ex contrario den Gegenbeweis vom Gegenteil geführt hat. Seit die Erde durch die Verkehrsentwicklung eng wurde, — zum erstenmal seit ihrem Bestehen, daher gilt keine Erfahrung — mußte die alte egoistische Individualpolitik der Staaten zum Weltkrieg führen; und der Versuch, diesen sich wiederholenden Entwicklungsgang dadurch aufzuheben, daß man das stärkste Volk vernichtet, ist aussichtslos: Es geht nicht und hülfe nichts. Die Staaten müssen also diese neuen politischen Theorien unmittelbar in die diplomatische Praxis setzen, und die Diplomatie wird neuen Geist und neue Kraft erhalten, wenn sie dies gemeinsame Ziel vor Augen hat. Gerade die deutsche Diplomatie hat seit Bismarcks Rücktritt unter dem Mangel großer Ziele gelitten und von der Hand in den Mund elend gelebt. Das größte Ziel, die Umwandlung der auswärtigen Politik von dem Individualismus zur Solidarität, hat sie verkannt, als sie um die Jahrhundertwende den englischen Versuch des Zusammenschlusses der germanischen Nationen ablehnte oder nicht erkannte. Ihm den ethischen Inhalt zu geben, der die übrigen Völker gezwungen hätte, sich diesem Geiste anzuschließen, wäre Deutschlands welthistorische Aufgabe gewesen, und die neue Periode der Solidarität hätte anbrechen können ohne den Weltkrieg. Jetzt muß diplomatische Kleinarbeit beginnen, aber die soll von den großen Gedanken geleitet und beseelt werden.

Erkenntnis des großen Ziels ist die treibende Kraft der auswärtigen Politik. Aufgabe der Diplomatie ist, die Erfordernisse der auswärtigen Politik zu verwirklichen. Die höchste Diplomatenkunst besteht darin, die Gegenseite dazu zu bringen, das dafür Erforderliche zu tun: psychologisches Verständnis ist daher die Voraussetzung erfolgreicher Diplomatie. Jedes diplomatische Handeln hat den Zweck, Handlungen hervorzurufen oder zu beeinflussen. Die treibenden Kräfte der Handlungen des Anderen sind also zunächst zu untersuchen, damit sie gelenkt oder benutzt werden können. Sie werden stets sachlicher oder persönlicher Art sein. Die ersteren drängen die leitende Persönlichkeit in bestimmter Richtung, mit mehr oder weniger Spielraum, der den Kräften der zweiten Art dann bleibt. Es sind die feststehenden, besonderen, großen Ziele der auswärtigen Politik des anderen Staates, die die sachlichen Kräfte auslösen; es sind die Volksströmungen,

Volksüberzeugungen, Volkscharaktereigenschaften. Diese gilt es zu studieren und verstehen zu lernen, denn offen oder insgeheim wird jeder leitende Staatsmann davon beeinflußt: der starke, weil er sie oft selbst schuf oder durch ihre geschickte Benutzung stark wurde: der schwache, weil er von ihnen abhängig ist und geschoben wird. Hier gilt es auch zunächst anzufassen, wenn diese Kräfte den eigenen Zielen entgegenarbeiten. Es kann oft nötig sein, in jahrelanger mühsamer Kleinarbeit eine Volksstimmung zu bekämpfen, zu lenken, zu erzeugen, ihre Irrtümer auszurotten. So wird die Hauptaufgabe der deutschen Diplomatie der nächsten Jahre sein, gegen die Lügenpropaganda das Ansehen Deutschlands wieder herzustellen. Hundert Kanäle müssen dazu gesucht, geöffnet, benutzt werden, damit die Wahrheit scheinbar — und tatsächlich — von innen heraus im fremden Volke sich Bahn bricht.

Wie der Diplomat ein feines Gefühl haben muß für den Pulsschlag der öffentlichen Meinung — auch der geheimen Unterströmungen, von denen die Presse nicht immer ein Spiegelbild gibt — so muß er auch die Mittel zu ihrer Beeinflußung vorsichtig wählen und dosieren. Je mehr diese Beeinflussung in einer Aufklärung über Irrtümer und in der Beseitigung von Gegeneinflüssen gegen gerechtes Wollen besteht, also je ehrlicher die Diplomatie ist, desto dauernder werden ihre Erfolge sein. Es ist ein schwerer Irrtum zu glauben, daß Erfolg im Hereinlegen diplomatisches Ansehen gäbe. Nur Dilettanten glauben dies, wie auch im Handel der Dilettant betrügt, nicht der Großkaufmann. Ziel des wahren Diplomaten wird sein, die Handlungen, die er von der Gegenseite erwünscht, richtig in deren Gesamthandlungen einzureihen, nicht sie abzuzwingen oder abzulisten. Letzteres mag glänzende Scheinerfolge ergeben, rächt sich aber immer. Das Herz macht den Redner, es macht aber auch den Diplomaten, und die deutsche Diplomatie hat das allzuoft vergessen. Vertrauen erwecken ist der Schlüssel zum Erfolge: List oder Gewalt ist ein Nachschlüssel. Immer wird es möglich sein, auch dem fremdesten oder unfreundlichsten Staat einen Gefallen zu tun, oder doch seinem Leiter. Schon die Bereitschaft dazu erkennen zu lassen ist eine Klugheitspflicht, die sich mit der Anstandspflicht deckt. Der deutsche Diplomat war immer auf der ganzen Welt der „Mann mit zugeknöpften Taschen", drum tat ihm keiner was zu lieb. Man verstehe beileibe nicht hierunter Bestechung. Die plumpen Versuche, die wir in dieser Richtung plötzlich im Kriege — z. B. der italienischen Presse gegenüber — unternahmen, erzielten nur verachtende Heiterkeit: Wir wollten dort und anderswo auf unanständige Weise nachholen, was wir auf anständige zu tun jahrelang versäumt hatten.

Hier kommen wir zu einer anderen Hauptaufgabe guter Diplomaten. Nie soll der Diplomat glauben, daß er nur zur Erfüllung bestimmter Aufgaben oder zur bequemen Erhaltung eines Status quo da ist. Unausgesetzt muß daran gearbeitet werden, im fremden Volke die Kenntnis und Achtung des eigenen zu vermehren. Man glaubt nicht, wie wenig man Deutschland auf der Welt kennt. „Dieu même a besoin qu'on lui sonne les cloches" sagt Lamartine: auch der Beste, Stärkste, Weiseste muß bekannt machen, daß er gut, stark und weise ist. Was insbesondere die Franzosen auf dem Gebiete leisteten, den fremden Völkern eine hohe Meinung von ihrer Kultur und ihren geistigen und realen Machtmitteln beizubringen, war bewundernswert. Natürlich ist es dazu vor allem nötig, daß der Diplomat selbst ein Beweis für Kultur und Bildung seines Landes ist. Schickt man Leute ins Ausland, die von Unbildung strotzen oder schlechte Manieren haben, oder unfähig sind, sich in eine andere Kultur zu finden, schadet man dem gesamten deutschen Ansehen; denn das Ausland urteilt nach den Mustern und verallgemeinert unwillkürlich.

Die eigentliche diplomatische Tätigkeit ist doppelter Art: schauend und handelnd. Der Auslandsdiplomat ist Auge und Arm der Reichsleitung. In beiden Richtungen ist demgemäß sein Verhältnis zu dieser ein notwendigerweise enges, natürliches, zwingendes. Aber nie und nimmer darf es ein gezwungenes sein. So gewiß die Diplomatie eines der Hauptwerkzeuge der auswärtigen Politik ist, so wenig darf der Diplomat zum Werkzeug erniedrigt werden. Wenn er nur eine Puppe am Ende des Telegraphendrahtes ist, kann weder Diplomatie noch auswärtige Politik gemacht werden. Gewiß müssen die großen Richtlinien der auswärtigen Politik bei der Zentralstelle bestimmt werden. Nicht nur im Ministerium des Auswärtigen, sondern auf breitester Grundlage, vom Gesamtministerium im Einverständnis mit Parlament und Presse. Aber zunächst müssen sie auf die Beobachtungen begründet werden, welche die diplomatischen Ver-

treter in den fremden Ländern gemacht haben. Das Gesamtbild von den Möglichkeiten und Notwendigkeiten, von den zu erreichenden Zielen, den zu vermeidenden Gefahren, auf welches allein hin die Richtlinien der auswärtigen Politik festgelegt werden dürfen, kann in der Hauptsache nur aus den Berichten der Diplomaten gewonnen werden, wenn auch Presse, Handelsnachrichten, kaufmännische Berichte usw. zu deren Ergänzung wertvoll sein können. Aber gerade die so außerordentlich wichtige Psychologie der im Ausland maßgebenden Persönlichkeiten wird nur vom Diplomaten scharf und richtig erfaßt werden können, der in dauerndem intimem Verkehr mit ihnen steht. Diese Kenntnisse können nicht weit genug ausgedehnt werden, soll der Diplomat in der Lage sein, seiner Zentralstelle ein Bild nicht nur von maßgebenden Männern und Frauen — die nicht immer in Ämtern sitzen — sondern von den großen und tiefen, oft verborgenen Strömungen zu geben, die in der Seele des fremden Volkes mächtig werden. Ein schwerer Fehler ist es — in Deutschland hat er viel Unheil gestiftet — wenn die Zentralstelle besser zu wissen glaubt wie es politisch im Auslande aussieht, als ihr Gesandter, und wenn sich gar der Gesandte dann dazu verleiten läßt, aus Bequemlichkeit oder Ehrgeiz so zu berichten, wie die Zentralstelle es zu hören wünscht. Die ganze Richtung der auswärtigen Politik kann dann, wie es 1914 geschah, ahnungslos dem Abgrund zu gehen.

Ist somit das Schauen eine unersetzliche persönliche Funktion des Diplomaten, so soll ihm auch im Handeln die größtmögliche Freiheit gelassen werden. Musterhaft war dieser Grundsatz in unserem Heer durchgeführt, wo die höheren Befehlsstellen stets nur das Was, nie das Wie befahlen und die größte Buntscheckigkeit in der Ausführung gleichartiger Befehle für weniger schädlich hielten, als irgendeine Beschränkung der Freiheit des Untergebenen in der Wahl der Mittel. Besonders in der Diplomatie ist das „Wie" so oft entscheidend für das Erreichen eines Zieles, sind die Wege dazu, auch selbst je nach der Persönlichkeit des Ausführenden, so verschieden zu wählen, daß die Zentralstelle nicht in der Lage ist, alle Erwägungen anzustellen, von denen die Wahl des Weges abhängen muß. Die eigentliche Diplomatie, die ihre Mittel abwägt, ihre Gelegenheiten, zu handeln erspäht, den Gegner je nach seiner Eigenart psychologisch einschätzt und behandelt, muß Sache des Vertreters sein, dessen Bewegungsfreiheit durch keine Vorschriften gehemmt werden darf; aber stets muß sie streng im Dienste der auswärtigen Politik stehen, die von der Staatsleitung allein bestimmt wird. Selbst ein so mächtiger Führer der auswärtigen Politik wie Fürst Bismarck hat in dieser Hinsicht Schwierigkeiten gehabt und in einem Falle, dem des Pariser Botschafters Grafen Harry Arnim, die stärksten Mittel anwenden müssen, um seiner auswärtigen Politik den Gehorsam des Diplomaten zu erzwingen. Einzelfälle lassen sich freilich denken, wo bei rascher Veränderung der Sachlage und bei erschwerter Verbindung mit der Heimat der Diplomat ohne oder gegen die Anordnungen der Staatsleitung handeln muß auf eigne Verantwortung: nur zur Selbständigkeit und Verantwortung erzogene Diplomaten werden zu erkennen wissen, wann das heimische Interesse solches Vorgehen unumgänglich macht.

Pflicht des Diplomaten ist die Vertretung der Interessen seiner Mitbürger im fremden Land, also auch derer, die dort tätig sind. Hier aber ist das Interesse des Ganzen die höhere Pflicht, wenn das eines Einzelnen zum Konflikt führen könnte. So gewiß der Diplomat alles tun muß um Unrecht an Schutzbefohlenen zu verhüten und begangenes sühnen zu lassen, so gewiß ist er nicht dazu da, jedem Kaufmann, der bei gewagten Geschäften mit der fremden Regierung zu Schaden kommt, Entschädigung zu schaffen, wenn es nur auf Kosten des guten Einvernehmens und unter Störung der guten Beziehungen möglich ist, an denen die Gesamtheit Interesse hat. Er soll „einen Strohhalm selber groß verfechten, wenn Ehre auf dem Spiel", aber nicht immer „das ganze Reich aufmahnen, wenn ein Kaufmann einen Pfeffersack verliert." Überhaupt ist man heute nur allzu geneigt, in dem Diplomaten nur den Handelsagenten zu sehen. Der Handel selber würde davon den größten Schaden haben; denn für die Gesamtheit ist es nützlicher, wenn gute Beziehungen auf diplomatischem Wege mit einem fremden Lande hergestellt werden und ein angesehener Diplomat das eigene Land vertritt, der im Notfall einzuschreiten das Gewicht hat, als wenn der Gesandte in alle Geschäfte hineingezogen und die Würde des vertretenen Landes den Wechselfällen und Streitigkeiten ausgesetzt wird, die damit verbunden sein können. In diesem Sinn ist die Warnung, die Fürst Bismarck öfters vor der Verquickung von wirtschaftlichen und

politischen Fragen aussprach, noch immer beherzigenswert, wenn auch die auswärtige Politik, seit sie endlich des letzten Restes ihres dynastischen Charakters entkleidet worden ist, letzten Endes von wirtschaftlichen Interessen bestimmt wird. Aber eine bloße Krämerpolitik, die man so gern, und ganz ohne Verständnis, den Engländern vorwirft, und dennnoch von unseren Diplomaten verlangt, dient nimmermehr dazu, die großen Handels- und Wirtschaftsinteressen unseres Landes zu fördern. Das kann nur großzügige auswärtige Politik und wirkliche Diplomatie, die die Sache anderswo anpackt als bei dem Einzelgeschäft eines Kaufmanns.

Das wichtigste Werkzeug der auswärtigen Politik neben der Diplomatie ist die Presse. Die fremde, um Stimmungen und Absichten des Volkes wie der Regierung zu erkennen, denn in fast allen fremden Ländern war bisher die Fühlung zwischen Regierung und Presse enger als bei uns. Jetzt wird die Presse den ihr gebührenden Rang bei der Mitarbeit an der auswärtigen Politik erhalten; damit allerdings soll ihr Verantwortungsgefühl steigen.

Das gleiche ist die Voraussetzung für die stärkere Beteiligung des Volkes an der auswärtigen Politik. Demokratie heißt nicht Hineinreden Aller in alles, und die auswärtige Politik würde das am wenigsten vertragen. Demokratie soll die Tüchtigen an die Spitze bringen, die die auswärtige Politik leiten können. Aber diese kann nur an Kraft gewinnen, wenn sie sich mehr als bisher auf die Überzeugung der Massen stützen kann. Reichstag und Presse sind Organe, um diese Fühlung herbeizuführen. Aber wichtiger ist noch die unmittelbare Fühlung zwischen Leitenden und Massen, wie sie für die ganz großen Linien der auswärtigen Politik in England z. B. durch die Reden stattfindet, die die Minister bei — oft eigens dazu herbeigeführten — Gelegenheiten halten, um ihre Absichten bekanntzugeben und die Unterstützung des Volkes dazu zu erlangen. Die Fühlung mit den Massen gibt der auswärtigen Politik eine besondere Kraft und verhindert dabei, daß die Massen, durch verkehrte Ideen aufgewiegelt, störend in die Politik der Führenden eingreifen, wie wir das in Deutschland erlebt haben.

Selbstverständlich muß die Führung der auswärtigen Politik einheitlich sein und darf nie durch Kompromisse zustandekommen. Ihr Leiter soll sich als Mandatar der Gesamtheit fühlen und ihr Rechenschaft schuldig sein; aber er kann nur dann seinen Pflichten genügen, wenn er nicht an die Instruktionen von allen Seiten gebunden ist, sondern freie Hand hat. „Der Starke ist am mächtigsten allein.“ Den Starken emporkommen zu lassen ist Pflicht und Zweck der Demokratie, nicht ihn durch viele Schwache zu ersetzen oder seine Kraft durch Mitregierer zu lähmen. Denn gerade in der auswärtigen Politik gibt mehr als anderswo neben der Klugheit und Besonnenheit die Energie des Willens den Ausschlag, die nicht durch eine Mehrheit oder selbst eine Masse von Einzelwillen ersetzt werden kann. Die Masse ist vielmehr dem Spiel der Leidenschaften unterworfen; und diese sind in der auswärtigen Politik ein gefährliches Element, weil sie den Verstand umnebeln und die Stetigkeit des Wollens ausschließen. Stetigkeit des Wollens, Zähigkeit im Durchführen, Unberührtheit durch Erfolg oder Mißerfolg im Einzelnen, ist die Voraussetzung jeder groß angelegten auswärtigen Politik: sie erfordert daher zweierlei von der Verfassung: daß die Leitung der Politik einheitlich und frei von wechselnden Einflüssen (Mitregierer, Volksstimmungen, Herrscherlaunen) gehalten, und daß ihre Kontinuität auch bei häufigem Personenwechsel gesichert bleibe. Das letztere ist in England und selbst in Frankreich in auffallendem Maße der Fall gewesen, ohne daß diese Erscheinung auf besondere Staatseinrichtungen zurückgeführt werden könnte. Es beweist vielmehr, wie sehr die begonnene Politik in ihren Hauptlinien Ausdruck des wahren Gesamtwillens der Nation war, der sich durch die Organe der öffentlichen Meinung wie durch verfassungsmäßige Einrichtungen kund gegeben hatte, nicht zum wenigsten aber durch die intuitive Kraft bedeutender Staatsmänner geleitet oder erkannt worden war, die diese Nationen hervorzubringen und durch ihre Verfassungen an die geeignete Stelle zu setzen in der glücklichen Lage sind. Denn immer und überall wird in der auswärtigen Politik, auch bei demokratischer Verfassung die Genialität des einzelnen Staatsmannes dann, aber nur dann, von unschätzbarem Vorteil sein, wenn er nicht willkürlich neue Wege führt, sondern die Wege unfehlbar erkennt, die der wahre Gesamtwille der Nation zu gehen bereit und imstande ist. Denn auch die beste demokratische Verfassung wird niemals in der Lage sein, den wahren — nicht scheinbaren — Volkswillen vollkommen zum Ausdruck zu bringen, das wahre

— nicht scheinbare — Interesse der Gesamtheit richtig erkennen zu lassen und die Einschätzung der für die Ausführung einer groß angelegten auswärtigen Politik verfügbaren Kräfte sicher zu ermöglichen. Mehr wie alle anderen Zweige des Staatslebens widersteht die auswärtige Politik dem Versuch, sie zu schematisieren und Mehrheiten oder Mehrheitsgeschöpfe an die Stelle geistiger Potenzen oder geschulter Intellekte zu setzen. Die Demokratie muß daher die letzteren erhalten bis sie erstere erzeugt hat.

Auswärtige Politik ist angewandter gesunder Menschenverstand, in höchster Potenz, auf weitestem Gebiet; keine Geheimkunst der Großen. „Wenn's oben regnet, wird's im Tale naß und tropft auch auf den schäbigsten Zylinder" sagt Thoma. Aber jeder, der ihre Folgen spürt, ist noch nicht berufen, selbst an der Ausübung mitzuwirken. Und so breit ihre demokratische Basis sein soll, so sehr wird auswärtige Politik wie Diplomatie eine aristokratische Kunst bleiben müssen: denn nur die Besten im ganzen Volke sind für sie gut genug.

---

b) Reform des Auswärtigen Amts.

Vom Gesandten a. D. Dr. R. R. v. **Scheller-Steinwartz,**
Wirkl. Geh. Rat, Lehrer an der Universität Frankfurt a. M.

Lebendige Organismen bedürfen keiner plötzlichen Reform. Wenn sie gesund sind, entwickeln sie sich weiter und passen sich neuen Anforderungen an. Das Auswärtige Amt hatte 50 Jahre lang sich jeder Entwicklung und Anpassung an die fließenden Verhältnisse entgegengestemmt, mehr aus Verknöcherung und Trägheit als aus berechtigtem Konservatismus. Die bloße Vergrößerung und die stets hintennach hinkende Zufügung neuer Abteilungen hatte mehr neue Schwierigkeiten geschaffen als Nutzen gestiftet, weil der ganze Organismus nur auf kleinere Verhältnisse zugeschnitten war und die höhere Belastung nicht vertrug.

Was vor allem fehlte, war die innere lebendige Verbindung der Zentralstelle mit den auswärtigen Organen, das organische Zusammenwirken der einzelnen Abteilungen, sowie des Ganzen mit den übrigen Reichsämtern. Für die Wirksamkeit der eigentlichen, die auswärtige Politik leitenden Stelle fehlte ferner das notwendige Handwerkszeug, d. h. eine Einrichtung, die es ihren Beamten ermöglichte, sich über jedes zu behandelnde fremde Land vollkommen auf dem Laufenden zu erhalten und mit dessen Politik, Kultur, Pressewesen, Literatur, Volkswirtschaft u. a. in steter Fühlung zu bleibem.

So kam es zunächst, daß die Zentralstelle bei den auswärtigen Organen das Vertrauen weder genoß noch verdiente, das für deren Wirksamkeit unerläßlich ist, daß aber auch die auswärtigen Organe in Auswahl und Ausbildung viel zu wünschen übrig ließen. So kam es vor allem, daß die auswärtige Politik der letzten 30 Jahre nicht mehr eine naturnotwendige Äußerung der Volkskraft und eine ihrer Lebensfunktionen war, sondern ein künstliches planloses Versuchen, einzelne Vorteile zu gewinnen, während in großen Fragen der Mangel an Entschluß, Plan und Ausführung die deutsche Politik zur Passivität verdammte und zum Objekt des Geschehens machte.

Das Auswärtige Amt entstand aus dem fast unveränderten preußischen Ministerium der Auswärtigen Angelegenheiten, das auch weiterhin in ihm erhalten blieb. Es war somit ein bürokratischer Apparat der Kabinettspolitik und keineswegs für die ganz anders gearteten Aufgaben geschaffen, die der deutschen auswärtigen Politik gegenüber der preußischen erwachsen mußten. Daß es diesen überhaupt auch nur in den ersten Jahrzehnten der Reichspolitik genügen konnte, lag daran, daß an seiner Spitze ein Mann stand, der alles in seiner Person vereinigte und mit übermenschlicher Kraft das selbst leistete, was von dem Organismus einer Behörde hätte verlangt werden müssen. Wie in so vielen Punkten der Reichspolitik zeigte sich auch hier nach seinem

Weggang der große Fehler seines Werkes: es war auf das Riesenmaß seines Geistes zugeschnitten, und bot nirgends Organisationen, die auch weniger außerordentlichen Kräften die Erfüllung der großen Aufgaben möglich machten.

Daß er hierin nicht der einzige Schuldige war, zeigte die schmachvolle Haltung der Reichstagsmehrheit im Jahre 1882, die dem Reichskanzler den für die Ausgestaltung des Auswärtigen Amts angeforderten neuen Abteilungschef aus parteipolitischer Beschränktheit verweigerte. Die Allgemeinheit hat es zu büßen gehabt, daß ihm beim Ausbau des Amtes solche Schwierigkeiten in den Weg gelegt wurden.

Was nach seinem Rücktritt alsbald verloren ging weil es in der Kraft seiner Person, nicht in der Gestaltung der Behörde begründet war, war die Einheit der Leitung. Die deutsche Außenpolitik und die deutsche Diplomatie haben stets mehrere, manchmal bis zu vier verschiedene beamtete Leiter gehabt, die indirekten, inoffiziellen nicht eingerechnet: den Kaiser, den Kanzler, den Staatssekretär des Auswärtigen, lange Zeit den Geheimrat v. Holstein. Des letzteren Herrschaft ging so weit, daß sich mit wichtigen Auslandsstellen ein besonderer Nebendienst an Instruktion und Berichterstattung entwickelte, der dem eigentlichen amtlichen, d. h. mit Kaiser, Reichskanzler und Staatssekretär bestehenden, oft entgegenarbeitete oder ihn insgeheim beeinflußte. Aber wie sehr manchmal die Einheitlichkeit der Leitung auch zwischen den drei Letztgenannten zu wünschen übrig ließ, ist auch fremden Diplomaten oft unangenehm genug aufgefallen. Lord Haldane führt eine Äußerung des Staatssekretärs von Tschirschky aus dem Jahre 1906 an. „Nebenan wohnt der Reichskanzler," sagte ihm dieser, „der Ihnen möglicherweise eine ganz andere Ansicht zum Ausdruck bringen wird; und wenn sie sich zum Schloß bemühen wollen, so werden Sie dort vom Kaiser eine dritte Ansicht hören, die von meiner und des Kanzlers Meinung in wesentlichen Punkten abweicht." Es war natürlich, daß es dem Charakter und der Vorbildung der jeweiligen Reichskanzler und Staatssekretäre überlassen bleiben mußte, wer von beiden der eigentliche Leiter der Außenpolitik war: aber Einheitlichkeit mußte unter allen Umständen hergestellt und jede Nebenregierung ausgeschlossen werden. Ermöglicht wurden die Mißstände dadurch, daß die Reichskanzler vielfach unmittelbar mit Untergebenen des Staatssekretärs, und andere Stellen als der Staatssekretär unmittelbar mit Auslandsorganen des diplomatischen Dienstes verkehrten.

Die neue Verfassung verändert diese Möglichkeiten: sie auszuschließen wird Aufgabe der Neugestaltung des Auswärtigen Amtes sein. Seit ein verantwortlicher Minister des Auswärtigen vorhanden ist, und die Kompentenzen des Reichskanzlers wie des Reichspräsidenten fest umgrenzt sind (Art. 45), ist ein Dualismus oder Trialismus der Leitung unserer Außenpolitik ausgeschlossen, wenn anders der Außenminister auf der Höhe seiner Aufgabe steht. Die Reichsverfassung (Art. 56) überträgt dem Reichskanzler allein die Festlegung der Richtlinien für die auswärtige Politik, und bindet den Minister des Auswärtigen an diese. In dem „Reichstags-Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten" (Art. 35) ist zwar ein verfassungsmäßiges Organ geschaffen, mit verfassungsmäßigen Rechten jedoch nicht ausgestattet worden. Inwieweit der Reichskanzler dem Ministerrat und dem Reichstagsausschuß eine beratende Stimme bei Festlegung der Richtlinien einräumen will, ist seinem politischen Takt überlassen. Die Einheitlichkeit der Leitung wird somit nicht gefährdet. Die Instruktion der Auslandsbeamten liegt einzig dem verantwortlichen Minister ob, der seinerseits, was Ministerrat und Reichstagsausschuß anlangt, kraft seiner alleinigen Kenntnis der Auslandsberichte allein in der Lage ist, diesen Kollektivbehörden eine Schilderung der auswärtigen Lage zu geben und durch die in seinem Ministerium angesammelten Grundlagen zu belegen.

Hier lag der zweite schwere Fehler, der dem bisherigen Auswärtigen Amt anhaftete: der Mechanismus zur Gewinnung des nötigen Urteils über die Verhältnisse der fremden Staaten war unvollkommen und versagte. Abgesehen von der Unfähigkeit mancher Diplomaten, die Lage der Dinge und die Persönlichkeiten im Auslande richtig zu erkennen oder darzustellen, war der zur Verwertung der Berichte und zur Erfassung der politischen Möglichkeiten vorhandene Apparat völlig ungenügend. Die viel zu wenigen „Dezernenten", die die verschiedenen Länder in der politischen Abteilung zu bearbeiten und dem Staatssekretär darüber vorzutragen hatten, waren über-

lastet. Dabei oft so ausgewählt, daß ihnen die persönliche Kenntnis des bearbeiteten Landes fehlte. Endlich entbehrten sie völlig des nötigsten Hilfsapparates, d. h. eines Bureaus, in dem Spezialisten die Politik, Presse, Literatur, wirtschaftliche Entwicklung und Statistik der einzelnen wichtigen Länder dauernd vermöge Sprachkenntnis, Erkundungsreisen, Verfolgung der Presse und Literatur usw. so genau kannten, daß der Dezernent jederzeit ihre Auskunft erhalten konnte; nur so kann er in die Lage kommen, mit den ihm vorzulegenden Äußerungen des diplomatischen Vertreters in dem betreffenden Lande zusammen sich ein vollständiges Bild der Lage im fremden Land, unserer politischen Möglichkeiten, der Gefahren, der Notwendigkeit der Einwirkung auf die öffentliche Meinung u. a. zu machen. Namentlich die Verfolgung von Presse und Literatur war vernachlässigt. Da diese für alle Reichsministerien und -Anstalten von gleichem Wert ist, wäre die Schöpfung eines Reichspresseamts unerläßlich, das schnell und ausführlich Zeitungsübersichten geben und Anfragen beantworten kann. Die Angliederung an das Auswärtige Amt empfiehlt sich vielleicht, weil es hier die umfassendste Benutzung und beste Unterstützung finden sollte.

Die jetzige Unzulänglichkeit des Systems der Dezernenten liegt ferner darin, daß sie zu wenig Fühlung mit der diplomatischen Praxis und dem politischen Leben haben. Sie verbringen den größten Teil ihres Lebens zwischen Akten und sehen die Welt bald nur noch auf dem Papier. Statt der besten Praktiker wählte man oft bürokratische Arbeitsbienen, oder machte jeden dazu, hinter dem sich die Pforten der Wilhelmstraße schlossen. Zweimal haben wir es aber erlebt, daß Aktenmenschen ohne jede Auslandspraxis im Arbeitszimmer der Wilhelmstraße vom Assessor zum Unterstaatssekretär der auswärtigen Angelegenheiten sich durchsaßen. Dabei geschah die Verteilung der Dezernate so willkürlich, daß oft Leute jahrelang ein wichtiges Land bearbeiteten, das sie nie gesehen hatten. Andererseits gab es Diplomaten, die nie in der Zentralbehörde gearbeitet hatten und kaum gelegentlich persönliche Fühlung mit ihr erhielten.

Hier muß gewandelt werden. Dezernenten sollten die bewährtesten Politiker werden, auf einige Jahre, jedenfalls nicht länger, ohne immer wieder Dienst in der Front getan zu haben, der ihnen die Kenntnis von Dingen und Menschen und die frische Entschlußfähigkeit wiedergibt; auch der Beste verliert sie im Aktenstaub. Für die notwendige Kontinuität sorgt dann das oben als notwendig bezeichnete Spezialbüro jedes Referats oder jeder Ländergruppe. So wird jedes große Dezernat oder jede Gruppe kleinerer (z. B. Rußland, Ostasien, Mittelamerika usw.) in sich wie ein kleines Ministerium ausgebaut. Spezialisten mögen sich bilden und dauern: an die Spitze gehört immer von Zeit zu Zeit eine neue Kraft, die Weltkenntnis und Gedanken frisch hineinbringt und verhindert, daß die Routine besorgt, was der Geist schaffen müßte.

Nur so kann auch die unerläßliche lebendige Verbindung zwischen Zentralstelle und Auslandsdiplomaten erhalten werden. Die erstere wird vor dem Fehler bewahrt bleiben, infolge vorgefaßter oder versteinerter Anschauungen alles besser wissen zu wollen als der das fremde Leben selbst schauende und empfindende Diplomat. Dieser aber wird tieferes Verständnis für die großen Zusammenhänge einer wahren Auslandspolitik erhalten und den Fehler vermeiden, nur sein eigenes Arbeitsgebiet als Mittelpunkt der Welt zu betrachten.

Ein Punkt von außerordentlicher Wichtigkeit für das neue Auswärtige Amt ist die Fühlung mit der deutschen Presse. Ein Mittel dazu — das Institut der offiziösen Presse — bedarf von vornherein der Umgestaltung: weniger vielleicht in der Form, als im Geist seiner Handhabung. Der gewohnte gouvernantenhaft-abkanzelnde Ton, die im Hochgefühl des Alles-besser-Wissens zur Schau getragene Überhebung, die oft unsere offiziösen Auslassungen kennzeichneten, muß einer wahrhaft aufklärenden, nur durch das Gewicht innerer Berechtigung wirkenden Sprechweise weichen.

Unendlich wichtiger aber ist die mittelbare Sprache zu der großen Öffentlichkeit durch den Mund eingeweihter und überzeugter Blätter. Das Kriegspresseamt hat zum ersten Mal den Versuch gemacht, wöchentlich mehrmals etwa 90 Vertreter deutscher Zeitungen zu versammeln, um ihnen nicht nur Mitteilungen zu geben, sondern vor allem, um sie in die Absichten und Wünsche der Regierung einzuweihen und ihre Unterstützung dafür zu erhalten, durch Reden oder Schweigen. Wer weiß, wie aufmerksam im Ausland — viel mehr als früher bei uns — die Stimme der deut-

schen Öffentlichkeit verfolgt wird, der kann die Wichtigkeit der Mitarbeit der Presse für jede außenpolitische Handlung ermessen. Diese aber kann nur erlangt werden durch gegenseitiges Vertrauen. Man mag zur Sicherung der oft erforderlichen Verschwiegenheit den Kreis der Einzuweihenden je nach Lage der Dinge weiter oder enger ziehen: bei dem hohen geistigen Standpunkt eines großen Teils der deutschen Presse wird es immer möglich sein, eine ausreichende Zahl von Leitern bedeutender Blätter oder Korrespondenzen von Zeit zu Zeit, insbesondere vor größeren Aktionen und in schwierigen Lagen, so weit ins Vertrauen zu ziehen, daß sie mit Überzeugung im Sinne des für notwendig erachteten Vorgehens die öffentliche Meinung aufklären und gestalten können. Nebenher sollte ein reger Verkehr stattfinden, wie er z. B. in Paris durch die ständige Anwesenheit eines Mitgliedes des Außenministeriums in der Maison de la Presse angebahnt war und wie er sich in mannigfacher Form herstellen ließe. Was die Zentralstelle tut, ist auch Pflicht der Auslandsbeamten. Reger Verkehr der Diplomaten mit den auswärtigen Vertretern der deutschen Presse kann auch für die Zentralstelle nur von Vorteil sein.

Wie bereits erwähnt, ist ferner zur Beobachtung der deutschen und ausländischen Presse ein Presseamt ganz unerläßlich. In diesem müssen sämtliche bedeutsamen Blätter des In- und Auslandes gelesen werden. Über die wesentlichen Äußerungen müssen täglich Auszüge verfertigt und geordnet allen Reichsstellen übermittelt werden. Zusammenhängende Darstellung wichtiger Materien und Ausführung besonderer Aufträge müssen diese täglichen Auszüge ergänzen. Ein Archiv muß es ermöglichen, sofort jede Presseäußerung über irgend einen Gegenstand zu finden. In mustergültiger Weise waren diese Aufgaben während des Krieges von den Abteilungen I und III des Kriegspresseamts gelöst worden. Als Leser werden Studenten, ehemalige Offiziere, gebildete Damen gewonnen werden können. Die journalistische Übung, die mit der Tätigkeit verknüpft ist, wird sie außer der zu bietenden Bezahlung anziehend machen: aus diesen Lesern kann sowohl die deutsche Presse wie der deutsche Auslandsdienst geeignete Rekruten nehmen.

Am wichtigsten wird die die ausländische Presse lesende Abteilung des Presseamts für die Stellen sein, die im Auswärtigen Amt die Ländergruppen zu bearbeiten haben, und die engste Verbindung mit deren Leitern ist notwendig.

Die Ausgestaltung dieser Stellen wird den Hauptinhalt der Reform des Auswärtigen Amtes bilden müssen. Ähnlich wie im französicshen Ministerium des Auswärtigen der enge Zusammenhang mit der vorzüglich ausgestatteten Académie des Sciences Politiques mit ihren Spezialisten für die fremden Länder von größtem Nutzen ist, soll hier für jede Ländergruppe die Möglichkeit umfassender und tiefer Kenntnis aller Verhältnisse der betreffenden Länder gegeben sein. Auch der handelspolitischen, und damit muß die alte handelspolitische Abteilung des Auswärtigen Amts, die ein von der politischen getrenntes Dasein führte und nur zu oft in Widerspruch und Antagonismus mit ihr trat, aufgelöst werden. Politik und Handelspolitik werden dadurch in innigere Wechselwirkung gebracht, und ein häufig schädlicher Zwiespalt zwischen beiden wird vermieden. Auch die bisherige Rechtsabteilung wird einer Umgestaltung bedürfen, die sie vor allem in engere Fühlung mit dem praktischen Leben bringt. Das technische Spezialistentum, das sich bei Zoll- und Handelspolitikern wie bei den Juristen des Auswärtigen Amtes entwickelt hatte, stand den großen politischen Zusammenhängen allzufern und lähmte die Tätigkeit der politischen Abteilung mehr, als es sie unterstützte. Anstatt der Gehilfe der auswärtigen Politik zu sein, prägte es dieser oft, gerade wegen seiner technischen Gewissenhaftigkeit, einen häßlichen Charakter von Pedanterie und Rechthaberei auf, der sie nicht nur auf der Welt unbeliebt machte, sondern ihr auch jede Frische und Kühnheit nahm.

Die außerordentliche Wichtigkeit, die der Unterstützung des Außenhandels in der künftigen Auswärtigen Politik zukommt, läßt es geboten erscheinen, neben den Ländergruppen eine Stelle zu schaffen, in der alle amtlichen und privaten Kräfte und Einrichtungen zusammengefaßt und der Außenpolitik dienstbar gemacht werden, die zur Förderung des Außenhandels geeignet und bestimmt sind. Hier darf in keiner Weise die alte handelspolitische Abteilung wieder aufleben, deren Aufgaben vielmehr an die Ländergruppen überzugehen hätten. In der neuen „Außenhandelsstelle" sollen außer Berufsbeamten Männer der Praxis tätig sein. Insbesondere soll der Leiter und sein „Verwaltungsrat" aus diesen genommen werden, der sich mit organisatorischen

Fragen, Anregungen und Beschwerden aus dem Wirtschaftsleben befassen soll. Die „Außenhandelsstelle" soll Material sammeln und veröffentlichen, Wichtiges vertraulich zur Kenntnis der Interessenten bringen und Anfragen beantworten. Sie wird unmittelbaren Verkehr mit dem Wirtschaftsleben pflegen, aber ein integrierender Bestandteil des Auswärtigen Amts bleiben. So wird ein Nachteil vermieden werden, der sich bei einer gleichartigen englischen Neuschöpfung, dem Oversea Trade Department, bereits fühlbar gemacht hat; da dieses dem Foreign Office koordiniert ist und keine Einheitlichkeit der Leitung besteht, sind die auswärtigen Stellen oft im Zweifel, wem von beiden sie folgen sollen.

Äußerst wichtig ist es für die Zentralstelle, daß alle ihre führenden Beamten, nicht nur die politischen Dezernenten, von Zeit zu Zeit die auswärtige Praxis zu Gesicht bekommen und daß auf diese oder jene Art bürokratische Verknöcherung vermieden wird. Eine Einrichtung wie die amerikanische der „Consuls General at large" — d. h. „fliegender Generalkonsuln", die Besichtigungsreisen machen und besondere Missionen erfüllen — könnte auch nach dieser Richtung von Vorteil sein.

Auch äußerlich muß das Zusammenarbeiten aller Zweige des Auswärtigen Amtes erleichert werden. Das fossile Labyrinth, in dem es bisher notdürftig untergebracht war, erschwerte den Verkehr der einzelnen Stellen außerordentlich. Die politische Rechte wußte oft nicht was die handelspolitische Linke tat. Ein wirklich praktisches Geschäftshaus mit modernen Verkehrseinrichtungen könnte den Geschäftsgang beschleunigen und vereinfachen, aber auch das Zusammenwirken und Ineinandergreifen der verschiedenen Stellen anregen und leichter gestalten.

Organisation nach Ländergruppen, Zusammenfassung aller die auswärtige Politik beeinflussenden Spezialgebiete, Fühlung der die Politik machenden Beamten mit der Praxis, engste Verbindung mit der Presse, technische Vollkommenheit der Hilfsmittel und der Arbeitsstätten — das sind die wesentlichen Punkte, bei denen eine Neugestaltung des Auswärtigen Amtes einsetzen sollte. Was aber dennoch vermieden werden muß, ist, daraus eine Maschine zu machen, die auch von selbst läuft. Das Auswärtige Amt soll ein schmiegsamer, leistungsfähiger Apparat in der Hand des leitenden Ministers sein: nie und nimmer darf es zu einem starren eigenwilligen Gebilde werden, das den freien Willen des Mannes an der Spitze hemmt, beeinflußt oder zu brechen trachtet. Darum gehört auch ein ganzer Mann an die Spitze, der die Welt kennt und dessen schöpferischer Geist und Willen es bis zu seinen letzten Ausläufern durchdringt, beherrscht und belebt.

---

40. Abschnitt.

Reform des Auswärtigen Dienstes.

Vom Gesandten a. D. Dr. R. R. v. Scheller-Steinwartz,
Wirkl. Geh. Rat, Lehrer an der Universität Frankfurt a. M.

Solange nicht die internationalen Gepflogenheiten und die nun hundertjährigen Satzungen der Kongresse von Aachen und Verona international abgeändert werden, wird keine Einzelreform Zöpfe abschneiden und in der Organisation der Äußerlichkeiten des Auswärtigen Dienstes wesentliche Änderungen verfügen können. Auch die innere Organisation der einzelnen Auslandsvertretungen bedarf kaum einer Neuordnung. Es gilt hier wohl bürokratische Mißbildungen zu beseitigen, die der unselige Heilige auch hier eingeschmuggelt hat und die an einigen Botschaften die Initiative und Beweglichkeit gerade der tüchtigen Diplomaten hemmten. Die Einführung strenger Büroordnung, selbst eine peinliche Arbeitsteilung verträgt sich nicht mit der Tätigkeit der Diplomaten, deren bester und wichtigster Teil nicht am Schreibtisch geleistet wird. Vor allem kann

nie genug das Reisen der Diplomaten im Lande ihrer Tätigkeit ermutigt werden. Die Hauptstädte — man denke an Washington — bieten selten ein Bild vom wirklichen Wesen und Leben des Landes. Dieses muß der Diplomat aufsuchen, und auch die Provinz muß etwas von der deutschen Vertretung sehen und hören. Im Großen und Ganzen soll daher die freie Betätigung des Chefs und seiner Beamten nicht durch Reglementierung beeinträchtigt werden. Was dringend not tut, ist eine bessere Ausstattung der Missionen mit Hilfskräften und Geldmitteln. Letztere keineswegs zu unmoralischen Zwecken. Aber ein Dispositionsfond muß erlauben, da und dort Beihülfen zu geben, übliche Geschenke zu machen, oder besondere Arbeiten anfertigen zu lassen, z. B. Übersetzungen von Schriften, Büchern und Artikeln für die dortige Presse. Zeitungen in fremden Ländern sind gewöhnlich nicht durch plumpe Bestechungen zu gewinnen; wohl aber sind sie, und gerade die besten, immer geneigt, gute aufklärende Artikel aufzunehmen, wenn ihnen die Sache bequem gemacht, d. h. der Artikel druckfertig übersetzt vorgelegt wird. Andere Mächte taten das im großen Stile; selbst Schriften und Bücher brachten sie auf diese Art an die fremde Regierung oder ins fremde Volk: die Mittel dazu müssen auch den deutschen Vertretern zur Verfügung stehen.

Über Auswahl und Vorbildung der Diplomaten ist viel geurteilt worden, und jeder hielt sich berufen zu tadeln und zu reformieren. Richtig ist die darin zutage tretende Erkenntnis, daß nicht jeder ohne weiteres einen guten Diplomaten abgibt. Die Bedingungen dafür sind zweierlei Art: eine geregelte Art der beruflichen Vorbildung ist im allgemeinen notwendig. Unerläßlich sind aber auch gewisse Voraussetzungen, die nicht durch Ausbildung ersetzt werden können und die es erklären, daß bisher — nicht nur in Deutschland — die Diplomaten vorwiegend aus besonderen Kreisen genommen wurden. Es gehört zum Auftreten in den regierenden Kreisen des Auslandes eine Sicherheit der Formen, deren Gewinnung in der Kinderstube beginnen muß. Es gehört aber auch zur richtigen Einstellung in die große Welt, die das Feld des Diplomaten bildet, eine Weite des äußeren Horizonts, ein Gewöhntsein an größere Verhältnisse, die sich nur außerordentliche Naturen erst als erwachsene Menschen rasch aneignen können, die aber der junge Mann aus den Kreisen des reichen u n d gebildeten Bürgertums oder des Adels viel häufiger schon mitbringt, als auch der tüchtigste Mensch, der in der Beschränkung kleinbürgerlichen Wesens aufgewachsen ist. Das ist der Grund, weshalb die Diplomaten — es sei nochmals betont: nicht in Deutschland allein — vorwiegend aus d e n Schichten genommen werden mußten, deren Wohlhabenheit, deren traditionelle sorgfältige Erziehung in Formen, Sprachen, geselligem Verkehr, deren Gewohnheit des häufigen Reisens, deren vielfache Berührung mit Politik, Künsten, allgemeiner Kultur, auch ihren mäßig begabten jungen Männern Dinge mitgab, die gerade für das sichere Bewegen in den regierenden Kreisen des Auslandes unerläßlich sind. Diese regierenden Kreise, in denen die Haupttätigkeit des Diplomaten sich abspielt, sind aber — bisher wohl mit alleiniger Ausnahme Frankreichs — auch die höchsten gesellschaftlichen Kreise, in denen auf derlei Eigenschaften besonderer Wert gelegt wird. Nicht der hohe Adel, der große Reichtum an sich war der Hauptgrund, aus dem dessen Besitzer für den diplomatischen Dienst herangezogen wurden, sondern die Eigenschaften, Gewohnheiten und Erfahrungen, die ins Unterbewußtsein der aus diesen Kreisen Stammenden übergegangen zu sein pflegen.

Sehr stark sprachen aber auch dabei die internationalen Gepflogenheiten mit, die ein bestimmtes Maß von äußerem Auftreten und oft auch geradezu Adel verlangten. Als Friedrich Wilhelm IV. Herrn. v. Bismarck nach Wien schickte, hielt er es für nötig, sich brieflich bei dem Kaiser von Österreich zu entschuldigen, daß er einen einfachen Herrn „von“ mit der Mission betraute. So schlimm ist es nicht mehr, aber dennoch sind selbst Republiken noch empfindlich in diesem Punkt. Wir mögen demokratisch denken, die übrige Welt tut es nicht. Selbst in Amerika ist der adlige Europäer in der Gesellschaft willkommener und zunächst angesehener, als der Mann ohne Titel. Auch in Japan z. B. hält man sehr auf Adel bei den fremden Vertretern. Jedenfalls hat in vielen Ländern der Adlige und der Reiche es erheblich leichter, Einfluß und Ansehen zu gewinnen, als der aus bescheidenen Verhältnissen stammende Bürgerliche. Auch erhöhte Bezahlung beseitigt diese Vorbedingung nicht. Groß auftreten und Geld mit Takt und Geschmack ausgeben, einen großen Hausstand und schöne Geselligkeit führen sind Aufgaben, die derjenige dem kritischen Ausland gegenüber leichter meistern wird, der sie von Jugend auf als selbstverständlich um sich

erfüllt sah. Dies nur zur Erklärung der früheren Gepflogenheit. Weder Adel noch Reichtum darf fürder Vorbedingung sein, wohl aber unter allen Umständen gute Erziehung und höchste allgemeine Bildung.

Zu diesen Vorbedingungen muß nun eine Ausbildung treten in den Fächern, die der besondere Charakter des Berufs erfordert, und in der eigentlichen Kunst der Ausübung des Berufs. Das erstere kann durch einen im Einzelnen gegliederten Bildungsgang, das andere nur durch die Meisterschule und Praxis gegeben werden.

Als Fächer der Ausbildung sind unerläßlich:

1. Sprachen. Französisch und Englisch müssen vollständig beherrscht werden. Einzelne Landessprachen selbstverständlich auch so weit, um Fühlung mit dem öffentlichen Leben gewinnen zu können. Grundsätzlich aber soll der Diplomat zu mündlicher Verhandlung die eigene oder eine neutrale Sprache wählen, wenn er die des Gegenparts nicht wie seine Muttersprache beherrscht; er ist sonst im Nachteil.

2. Geschichte. Hoffentlich wird inzwischen der Geschichtsunterricht an den höheren Schulen so gründlich umgestaltet, daß er, bei aller Achtung vor dem klassischen Altertum als unentbehrliche Grundlage, bis in die allerneueste Zeit führt und das letzte Jahrhundert zum Hauptziel und Gegenstand der geschichtlichen Aufklärung macht. Daß bei dem Durchlaufen der dazwischen liegenden zwei Jahrtausende auf geistige Bewegungen und wirtschaftliche Entwicklung mehr Wert gelegt wird als auf Schlachtengeschichte und Monarchenverhimmelung, das ist der andere notwendige Teil der Reform. Solange dies Ziel nicht erreicht ist, muß der Sonderunterricht der Diplomaten zunächst die Geschichtsbildung in dieser Richtung ergänzen; immer wird er aber die Geschichte der Diplomatie selbst und die diplomatische Geschichte der letzten Jahrzehnte gründlich und eindringlich lehren müssen.

3. An Rechtskunde sind für den Diplomaten erforderlich Kenntnis der Institutionen im weitesten Sinne — d. h. der Grundlagen des Rechts und der Rechtsphilosophie, sowie natürlich Staats-, Völker- und internationales Recht. Das praktische Zivilrecht hat dagegen in Zukunft um so geringeren Wert, auch für den Konsulatsdienst, als die Konsulargerichtsbarkeit wohl fast überall abgeschafft bleiben wird.

4. Schwieriger ist das Problem, dem Diplomaten die unentbehrlichen volks- und privatwirtschaftlichen Kenntnisse und das Verständnis für den Welthandel zu geben. Von kaufmännischer Seite (Hamburger Vorschläge zur Neugestaltung des deutschen Auslandsdienstes, April 1918) wird hierfür im Rahmen eines achtjährigen streng gegliederten Ausbildungsganges zweijährige Arbeit in einem kaufmännischen Betriebe verlangt. Von 8 bis 2 soll der Anwärter im Kontor arbeiten, von 4 an theoretischen Studien obliegen und dies mit 25 Jahren, nach 6jährigem anderen Studium! Das wäre eine Ausbildungsart, die einen guten Schreiber schaffen könnte, aber keine Diplomaten. Kontorarbeit in eng beschränktem Geschäftszweig — anders ist sie nicht möglich — wird nichts Nützliches lehren. Überhaupt ist nichts verkehrter, als die Vorbildung des Diplomaten in den eisernen Rahmen eines von Halbjahr zu Halbjahr bestimmten Lehrplanes einspannen und seine Reife durch eine Reihe von Examen prüfen zu wollen. Deren haben wir genug gehabt. Was verlangt werden muß, ist außer der erwähnten juristischen und allgemein-wissenschaftlichen Bildung die Kenntnis der großen Grundlinien des Verkehrswesens und der Wirtschaft, der Technik, des Welthandels, der Wirtschaftsgeographie, der Währungsverhältnisse, der Handels- und Zahlungsbilanzen. Dies sind Dinge, die neuerdings an den Universitäten (besonders z. B. in Frankfurt a. M.) sowie den meisten Handelshochschulen vorzüglich gelehrt werden. Ein etwa vierjähriges Studium an diesen Anstalten wird also dem Anwärter nicht nur diese Fachausbildung, sondern auch Gelegenheit bieten, seine Kenntnisse in Geschichte und anderen Wissenschaften zu vertiefen. Wenn dieses Studium durch halb- oder ganzjährige Tätigkeit in einem Exportgeschäft, einer internationalen Bank oder Reederei, oder auch durch Auslandsreisen unterbrochen wird, so ist dies von großem Vorteil und zu unterstützen. Aber jede Behandlung als Kaufmannslehrling oder jede Verquickung der Ausbildung einer Persönlichkeit mit mechanischem Drill könnte nur das Hauptziel aller Diplomatenausbildung verfehlen lassen: die Erziehung von Persönlichkeiten.

Sehr zu befürworten ist die Schöpfung einer Akademie, auf der die Vorbildung der Anwärter geprüft und ergänzt werden könnte. Ein Jahrgang würde genügen, da im Unterschied von der Kriegsakademie die Unzahl reiner fachwissenschaftlicher Disziplinen, die dort gelehrt werden müssen, wegfallen. Dem Besuch dieser Akademie sollte aber unbedingt eine mindestens einjährige Beschäftigung an Gesandtschaft oder Konsulat vorausgehen; bei der Zuweisung muß der Prüfungs- oder Ausbildungszweck maßgebend sein, d. h. es darf dafür nur ein Chef gewählt werden, der in der Lage ist, die Eignung der Persönlichkeit scharf und unparteiisch zu beurteilen.

Es setzen sich demnach die formellen Vorbedingungen für die Aufnahme in den auswärtigen Dienst zusammen:

1. Aus dem Nachweis erfolgreichen, mindestens achtsemestrigen Studiums an Universität und Handelshochschulen, besonders in Wirtschafts- und Staatswissenschaften,
2. aus der günstigen Beurteilung durch einen geeigneten Missionschef hinsichtlich der Brauchbarkeit,
3. aus der erfolgreichen Absolvierung der Akademie für Auslandsdienst.

Wichtigster Grundsatz muß aber sein — und hier liegt die wesentliche Neuerung —, daß die erfolgreiche Erfüllung aller Bedingungen nur für die Zulassung zur Laufbahn maßgebend sein darf, niemals aber ein Anrecht geben auf das Verbleiben darin. Dieses, sowie jede Beförderung darf nur von den Leistungen abhängen. Nimmer darf es möglich sein, daß, wie bisher, ein mäßig begabter oder fauler Diplomat durchgeschleppt wird und sich einen Gesandtschaftsposten ersitzt, nur weil er einmal in die Karriere aufgenommen worden war. Ohne Schonung und Rücksicht auf Herkunft, Verwandtschaft oder Protektion muß der dauernd Minderwertige entfernt werden, der hervorragend Tüchtige ohne Rücksicht auf Altersverhältnisse befördert werden. Nur so ist es möglich, die äußerste Anspannung aller Kräfte zu erreichen. Daß diese nicht, wie vielfach bisher, durch Strebertum oder unlauteren Wettbewerb ersetzt wird, dafür zu sorgen, ist Sache der Leitung und des Geistes, der in der Beamtenschaft des auswärtigen Dienstes geschaffen und gepflegt werden muß.

Den älteren Diplomaten erwachsen hiernach zwei höchst bedeutsame Pflichten, die neben ihren eigentlichen Amtspflichten ihre volle Aufmerksamkeit und den Einsatz der besten Kräfte erfordern: die der Lehre und die der Beurteilung.

Denn trotz aller Gründlichkeit der Vorbildung kann nur die Meisterschule die wirkliche Ausbildung vollenden. Es ist deshalb nötig, daß den jungen Mitgliedern des Dienstes stets Gelegenheit gegeben wird, das Wirken des Chefs zu beobachten und zu verstehen. Es ist ebenso erforderlich, daß ihnen von früh an selbständiges Tun ermöglicht wird, zu Zwecken der Schulung wie der Prüfung. Durchaus zu vermeiden ist aus diesen Gründen eine starre bureaukratische Einteilung des Dienstes auf größeren Missionen; vielmehr muß eine Elastizität des Geschäftsgangs jedem die Möglichkeit geben, an der Erfüllung der Aufgaben mitzuwirken oder sich an der Tätigkeit der anderen zu bilden.

Auch der mit der Bearbeitung der Personalien in der Zentralstelle betraute Beamte — auf dessen richtige Auswahl nicht Wert genug gelegt werden kann — soll daran denken, daß für die Verteilung der verfügbaren Kräfte das erzieherische Moment nie außer acht gelassen werden darf. So falsch es wäre, einen tüchtigen Beamten immer herumzuwerfen als Vertreter, Lückenbüßer, Einrichter, Einrenker usw., und seine Kräfte dadurch zu verzetteln, so unrecht wäre es auch, ihn viele Jahre lang auf einem Posten zu belassen, wo er zwar gute Dienste leistet, aber keine Gelegenheit zu weiterer Ausbildung, zum Gewinnen größerer Horizonte, zum Sammeln politischer Kenntnisse hat. Ganz verkehrt ist es auch z. B. — wie es vorgekommen ist — an einer großen Botschaft das gesamte Personal so plötzlich zu wechseln, daß kein Beamter vom Botschafter bis zum Attaché die nötigen Kenntnisse der Verhältnisse und Persönlichkeiten besitzen kann. Es ist vorgeschlagen worden, die Diplomaten möglichst lebenslang in einer und derselben der Ländergruppen arbeiten zu lassen, in die die Erde für die Zentralstelle geteilt werden soll. Nicht genug kann vor Durchführung solchen Grundsatzes gewarnt werden. So falsch es war, wie bisher planlos oft lauter Diplomaten an einem Posten zu vereinigen, die Land und Leute nicht kannten und für kein Land Spezialisten auszubilden, so verderblich wäre die lebenslängliche Einsperrung in eine bestimmte Ländergruppe für Geist und Ausbildung der Diplomaten. Man hat mit China, wo die Natur der Dinge langen Aufenthalt für Beamte und Kaufleute mit sich bringt, die Erfahrung gemacht,

daß ein großer Teil davon sich gewöhnt, alles durch die chinesische Brille zu sehen, während ein anderer sich mehr und mehr in Haß und Verachtung alles Chinesischen verbeißt. Beides ist das Verderblichste für jede Diplomatie, würde aber auch anderswo mehr oder minder stattfinden, und den objektiven Sinn wie den klaren Blick trüben. Zu bedenken ist ferner, daß z. B. eine Kenntnis Ostasiens oder des Balkans auch für den Diplomaten in London, Paris oder Washington höchst notwendig ist. Aber vor allem ist es eine psychologisch wohl begründete Tatsache, daß in schwierigen Lagen ein ganz unbefangen schauender und urteilender Homo novus auf dem betreffenden Posten, wenn er sich erst orientiert hat, richtiger sieht und die springenden Punkte rascher herausfindet, als ein alter Kenner des Landes, der die vollkommene Objektivität selten bewahren kann.

So vorteilhaft die Gruppeneinteilung in der Zentralbehörde zwecks Organisation oder oben erwähnten Studienabteilungen ist, und so notwendig für jeden, der neu auf einem Posten steht, eine besondere intensive Vorbereitung darauf ist, so wenig ist die grundsätzliche Anwendung des strengen Gruppensystems für die Beschäftigung der Auslandsbeamten ratsam.

Schon die bisherige Einteilung der Botschaftsdiplomaten in Franko-Russen und Angelsachsen, d. h. in solche, die nur in Paris, Petersburg, Rom oder nur in London und Washington tätig wurden, hat sich bitter gerächt, wenn derartig einseitig gebildete und daher einseitig orientierte Beamte an die Spitze der Geschäfte traten: es fehlte völlig das Verständnis für die andere Welthälfte.

Die vollständige Verschmelzung der drei Auslandslaufbahnen — Diplomatie, Konsulat, Dragomanat — sollte auch bei uns eintreten, nachdem Frankreich (Dekret vom 1. Januar 1891) und England (Kommissionsbericht vom 18. Dezember 1914) vorangegangen sind. Auch hier aber soll die Leitung der Personalien nur völlige Freiheit haben, nicht an Vorschriften gebunden werden. In der Regel und zum Nutzen des Ganzen sollten die drei Dienstzweige praktisch geschieden bleiben und nur der Übergang von einem zum andern im geeigneten Falle selbstverständlich werden. Es ist nicht gesagt, daß ein vorzüglicher Konsul immer einen guten Diplomaten gibt; ebenso wird es Dolmetscher geben, die vorzüglich als Sprachkundige aber unmöglich als Diplomaten sind. „Er denkt konsular" war ein Vorwurf, den Bismarck einem Diplomaten machen konnte. So vielfach auch der konsularische Geschäftskreis zugleich diplomatische Tätigkeit erfordert, so grundverschieden kann der Geist sein, in dem konsularische und diplomatische Wirksamkeit ausgeübt werden muß. Schreiber dieses hat zweimal in fremden Ländern sowohl die Gesandtschaft als das betr. Generalkonsulat geführt und diese Verschiedenheit kennen gelernt. Die Belastung mit konsularischen Geschäften würde jeder größeren diplomatischen Mission zum Nachteil gereichen, wenn mit diesen nicht doch besondere Beamte und Bureaus betraut würden, die nur dem Missionschef unterstellt sind.

Keine Organisation des Dienstes, keine Ausbildung kann große Diplomaten machen, sie kann nur einen leidlichen Durchschnitt schaffen. Was sie aber außerdem können muß, ist die großen Talente zu erkennen und zu fördern. Jedes Schema wirkt dem entgegen. Nur die Intuition der Leiter kann den Nachwuchs richtig wählen, nur volle Freiheit von allen Rücksichten auf Familie, Empfehlung, Alter usw. kann den Tüchtigen vorwärts bringen. Eigene Initiative und selbständige Gedanken und Methoden dürfen nicht niedergehalten werden, wie im alten bureaukratischen Staat, der durch Drill, Examenzwang und Abnutzung im Subalterndienst nur allzuoft große Kräfte lähmte und hohes Streben niederhielt, während er Streberei förderte. Freie Bahn dem Tüchtigen geben ist leicht: den Tüchtigen erkennen ist schwer. Denn für Diplomatie und Politik ist der Tüchtige nicht nur der Begabte und Fleißige. Die hohe Kunst verlangt Künstler. Keine Schulung kann die „Fingerspitzen" geben, die Organe mit denen der geborene Diplomat das Geschehen und das Werden empfindet, ehe es grob sinnlich erkennbar wird. Kein Kursus vermag zu lehren, wie man Menschen erkennt und behandelt. Kein Studium gibt ein Bild von der politischen Welt und den geheimen Kräften, die in ihr weben. Aber vor allem: keine Ausbildung kann die intuitive Kraft des Genius ersetzen, die in der Politik, wie überall wo geschaffen wird, fast unbewußt die Taten lenkt.

---

41. Abschnitt.

Konsularwesen und wirtschaftliche Vertretung im Auslande.

Von Legationsrat Dr. **Alfred Zimmermann**, Berlin.

Literatur:

de Miltitz, Manuel des Consuls. London-Berlin 1838/42. — Leroy, Des consulats etc. Paris 1876. — Beach Lawrence, Commentaire. Leipzig 1880. — v. König, Handbuch des deutschen Konsularwesens. 5. Ausg. Berlin 1896. — A. Zimmermann, Wiederaufbau und Förderung des deutschen Außenhandels. Berlin 1920.

Die Vertretung des Handels, Wandels und Verkehrs der Staaten im Auslande hat seit Jahrhunderten in der Hand von Männern gelegen, welche den Titel Konsul führten. Den Konsuln an besonders wichtigen Plätzen sind oft andere an weniger bedeutenden unterstellt. Es wird ihnen dann häufig der Rang als Generalkonsul beigelegt, oder die Konsuln in den unterstellten Orten erhalten nur den Titel als Vizekonsul. Mit den Konsuln der römischen Zeit, in deren Händen einst die Regierung des Reichs lag, hat das moderne Konsularwesen nur noch den Namen gemeinsam. Aber es ist anzunehmen, daß die römische Einrichtung der Prokonsuln, denen die Regierung der auswärtigen Provinzen unterstellt war, in Verbindung mit der des Proxenos der griechischen Staaten, der die Angelegenheiten ihrer Bürger im Auslande vertrat, allmählich zur Ernennung von Handelskonsuln geführt hat. Nach dem Zusammenbruch des römischen Reichs begann die Anstellung solcher Vertreter in wichtigen Handelsplätzen seitens der dem Handel und der Schiffahrt besonders obliegenden Staaten. Sie wurden zum Unterschied von den Consules mercatorum, den Mitgliedern der Handelsgerichte in südeuropäischen Städten, überseeische Konsuln oder Consuls d'outre mer genannt. Die Kreuzzüge, denen Handel und Schiffahrt im Mittelmeer besonderen Aufschwung verdankten, führten zur Ausbreitung des Konsularwesens. Die europäischen Fürsten, die auf der Balkanhalbinsel, Kleinasien und den Inseln, eigene Reiche gründeten, begünstigten die Niederlassung von Bürgern christlicher Staaten nach Kräften und räumten diesen weitgehende Rechte ein. Es wurde ihnen durchwegs die Befugnis gewährt, die Verhältnisse ihrer Staatsangehörigen nach eigenem Rechte zu regeln und sie durch selbstgewählte Konsuln zu regieren. Naturgemäß wurden diese Männer auch als Vertreter der Völker betrachtet, denen sie angehörten. — Die Eroberung des Orients durch die Türken fegte die christlichen Staatswesen hier weg. Die Einrichtung der Konsuln der fremden Völker aber blieb bestehen und wurde bald von diesen durch Vertragsschlüsse mit den Eroberern sichergestellt und gefestigt. Seit den Kreuzzügen haben die handeltreibenden Völker auch in ihren Niederlassungen in europäischen Plätzen für Einsetzung von Männern gesorgt, die dort den Vorteil ihrer Landesangehörigen wahrnehmen, Beobachtung ihrer Gesetze überwachen und Recht unter ihnen sprechen sollten. Diesen Männern wurde der Konsultitel, gelegentlich aber auch ein anderer, beigelegt. Ihre Aufgabe aber war dieselbe wie die der Konsuln im Orient. Je mehr indessen die europäischen Staaten sich entwickelten, um so weniger zeigten sie sich geneigt, den fremden Kaufleuten eine besondere Rechtsstellung innerhalb ihrer Grenzen einzuräumen. Schon vom 16. Jahrhundert ab wurde den fremden Konsuln hier daher das Recht der Gerichtsbarkeit entzogen und sie auf Wahrung der wirtschaftlichen Ansprüche und Rechte ihrer Landsleute beschränkt. — Im Orient und im fernen Asien haben die Konsuln ihre mittelalterlichen Rechte und Vollmachten noch einige Jahrhunderte lang ausgeübt. In neuerer Zeit haben aber die dortigen Staatswesen auch allmählich der Sonderstellung der Fremden ein Ende gemacht. Nachdem erst Japan Unterstellung der Ausländer unter seine Gesetze und Gerichte durchgesetzt hatte, ist das später auch in Ägypten, China, der Türkei und anderen Ländern erreicht worden. Verblieben sind den Konsuln wie allenthalben, auch hier, nur gewisse Ehrenrechte. Das Konsularwesen ist damit in der ganzen Welt zu einer Einrichtung geworden, die neben der Wahrung der Rechte der Staatsangehörigen nach jeder Richtung hauptsächlich Förderung von Handel und Schiffahrt bezweckt.

Schon früh hat sich bei der Vielseitigkeit der Aufgaben, die die Konsulate zu erfüllen haben, die Notwendigkeit herausgestellt, die ursprünglich gewöhnlich damit betrauten Geschäftsleute durch Berufsbeamte zu ersetzen oder solche den kaufmännischen Konsuln zur Seite zu stellen. Im Laufe des 19. Jahrhunderts, wo Handel und Verkehr bei allgemeiner Anwendung der Dampfkraft einen früher ungeahnten Aufschwung nahmen, ist letzteres allmählich von allen Staaten in steigendem Umfange geschehen. Es sind dann auch besondere Konsulargesetze erlassen worden, die die Auswahl, Ernennung, Rechte und Pflichten der Konsuln geregelt haben. Man hat ferner überall umfangreiche Vorschriften über die Art der Tätigkeit der Konsuln und ihre Bezahlung veröffentlicht. Es ist überall die Regel geworden, feste Sätze für die von den Konsuln verlangten Dienstleistungen aufzustellen, die von den sie in Anspruch nehmenden Persönlichkeiten zu zahlen sind. Im Falle die Konsuln Berufsbeamte sind, haben sie die Gebühren an das ihnen vorgesetzte Ministerium des Mutterlandes abzuführen. Handelt es sich um nichtbeamtete, kaufmännische oder sogenannte Wahlkonsuln, so fließen die Gebühren in ihre eigene Tasche.

Jedes Land der Erde hat im Laufe des 19. Jahrhunderts Konsulargesetze erlassen, die ältere Konsularreglements aufgehoben und verbessert oder die noch nicht vorhandene Einrichtung eingeführt haben. Der Wechsel der Verhältnisse hat dann zu fortgesetzter Ausgestaltung dieser Vorschriften geführt, deren Zahl und Umfang dadurch ins Ungemessene gewachsen ist. In Königs Handbuch sind zwei engbedruckte Seiten mit Aufzählung der geltenden Konsulargesetze der zwölf wichtigsten Staaten gefüllt. Eine Zusammenstellung aller in anderen Ländern in Kraft stehenden Konsularvorschriften würde jedenfalls eine ganze Reihe von Seiten in Anspruch nehmen. Ihre Sammlung und eine Zusammenstellung aller bestehenden Konsulatsgebührentarife würde eine kleine Bibliothek füllen. Während die seefahrenden Staaten Nordeuropas seit Jahrhunderten in allen wichtigen Handelsplätzen durch Konsuln vertreten werden, hat das heilige römische Reich deutscher Nation nie solche ernannt. Die Seehandel treibenden deutschen Einzelstaaten waren darauf angewiesen, selbst für ihre Vertretung in fremden Hafenstädten zu sorgen. Preußen hat sich dazu erst unter Friedrich dem Großen entschlossen. Nach langem Sträuben ernannte er in den letzten Jahren seiner Regierung kaufmännische Konsuln in den wichtigsten fremden Städten. Die Höhe der ihnen zugebilligten Gebühren wurde 1782 gesetzlich geregelt. 1783 erging dann ein weiteres Gesetz, das zum ersten Male für Ernennung, Geschäftskreis und Bezahlung der Konsuln einheitliche Vorschriften traf. 1796 wurde dieses preußische Konsulargesetz ergänzt und ist in dieser Form bis 1867 in Kraft geblieben. Bei Abschluß der Zollvereinsverträge wurde eine neue und einheitliche Regelung des Konsularwesens versäumt. Aus verschiedenen Rücksichten ließ man den Vereinsmitgliedern das Recht der Ernennung eigener Konsuln. Es wurde nur bestimmt, daß der Konsul jedes Vereinsstaates sich der Untertanen aller anderen anzunehmen habe. Schöpfung eines einheitlichen, den Ansprüchen der neueren Zeit entsprechenden Konsulardienstes für ganz Deutschland wurde im Frankfurter Reichsparlament erörtert. Erreicht wurde das hier aber nicht. Erst die Verfassung des Norddeutschen Bundes schuf für diesen 1867 ein eigenes Konsularwesen, dessen Leitung dem Bundeskanzler unterstellt wurde. Am 8. November 1867 erging in Ausführung der betreffenden Bestimmung der Bundesverfassung ein „Gesetz über Amtsrechte und -pflichten der Bundeskonsuln und die Organisation der Bundeskonsulate." Unterm 15. März 1868 folgte ihm die allgemeine „Dienstinstruktion für die Amtstätigkeit der Bundeskonsuln." Das Deutsche Reich hat diese Vorschriften 1871 in seine Gesetzgebung übernommen und durch eine „allgemeine Dienstinstruktion" vom 6. Juni 1871 und 22. Februar 1873 sowie durch einen neuen Gebührentarif vom 1. Juli 1872 ergänzt. -- Bis 1895 sind auf Grundlage dieser Vorschriften 578 deutsche Konsularämter geschaffen worden. 81 davon waren mit Berufsbeamten, 497 mit nichtbeamteten Geschäftsleuten besetzt. Unter den Berufskonsulaten waren 18 Generalkonsulate, 59 Konsulate, 4 Vizekonsulate. Im Jahre 1900 waren Berufskonsuln an 106 Plätzen tätig, und bis zum Kriege ist das deutsche Konsularwesen fortgesetzt weiter entwickelt worden.

Solange der Reiseverkehr in der Welt ein beschränkter war, der Wettbewerb der einzelnen Staaten im In- und Auslande sich in engeren Grenzen hielt, waren Klagen über die Konsulareinrichtungen verhältnismäßig selten. Angesehene und reiche Kaufleute übernahmen gern die Würde der konsularischen Vertretung eines Staates, da das wenig Mühe machte und ihre gesellschaftliche

Stellung hob. Im schlimmsten Falle hatten sie für Erledigung der Konsulatsgeschäfte einen kleinen Angestellten zu bezahlen. Das wurde anders, als die stete Zunahme von Gewerbe und Handel in allen Ländern die Geschäftswelt zwang, den auswärtigen Märkten erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen und als immer mehr Geschäftsreisende dahin entsandt werden mußten. Man erinnerte sich nun überall der bestehenden konsularischen Einrichtungen. Sie sollten Auskunft über geschäftliche Dinge jeder Art in ihren Amtssitzen geben und bei allen Streitigkeiten und Schwierigkeiten Hilfe leisten. Man durchblätterte ihre Berichte, überhäufte sie mit Anfragen, nahm es sehr übel, wenn man erfuhr, daß der Konsul an dem gerade in Frage stehenden Platze ein womöglich als Wettbewerber tätiger Kaufmann war und erging sich dann in lauten Klagen über die Mangelhaftigkeit und Wertlosigkeit der ganzen Einrichtung.

In allen Ländern, wo Handel und Wandel im Aufschwung begriffen waren und das Bedürfnis nach neuen Absatzmärkten und Bezugsquellen entsprechend wuchs, sind von dem letzten Viertel des 19. Jahrhunderts an die gleichen Klagen über das Versagen der konsularischen Einrichtungen laut geworden. In ihnen allen haben sich Parlamente, Behörden und öffentliche Meinung mit der Angelegenheit beschäftigt. Überall hat man Verbesserungsvorschläge gemacht, die gewöhnlich auf Ersetzung der Wahl- durch Berufskonsuln und bessere Vorbildung der letzteren hinausliefen. Von allen Seiten sind auch entsprechende Maßnahmen beschlossen und teilweise durchgeführt worden. Nirgends aber ist der gewünschte Erfolg auch nur annähernd erreicht worden. Man hat eben nirgends genügend erkannt, daß die alte ehrwürdige Einrichtung, die unter so ganz anderen Umständen entstanden ist, für ihren ursprünglichen Zweck wohl ausreicht, nie und nimmermehr aber Aufgaben, wie man sie ihr heute stellen will, zu entsprechen imstande ist. Dazu wären nur Universalgenies in der Lage, wie sie wohl nicht häufig zu finden sind. Ein Konsul, wie ihn heute die Kritiker der ganzen Einrichtung verlangen, müßte fortgesetzt in seinem Aufenthaltslande unterwegs sein und nicht nur alles beobachten, was dort in Handel, Schiffahrt, Gewerbe aller Art, Bergbau, Wissenschaft, Literatur, Kunst, Theater und auf anderen Gebieten vor sich geht, sondern auch in alle Einzelheiten der Technik, der Preise, Löhne usw. einzudringen verstehen. Er müßte alle maßgebenden Leute auf allen Gebieten kennen, mit aller Welt vertraut sein, auf Gesetzgebung, Rechtsprechung und vor allem auf die Presse Einfluß besitzen. Er müßte heute für vorteilhaften Absatz von Eisenwaren, Maschinen, Chemikalien, Kleidern zu sorgen, morgen billigsten Bezug von Erzen und anderen Rohstoffen zu vermitteln in der Lage sein. Fremde Sprachen müßten ihm natürlich so geläufig wie seine Muttersprache, kein Gesellschaftskreis unzugänglich sein. Daneben müßte er täglich Stunden für Erledigung juristischen Kleinkrams aller Art, der in der Heimat Sache der Polizeibureaus, Landratsämter u. dgl. ist, aber große Aufmerksamkeit und Genauigkeit erfordert, übrig haben, und Berichte über alle möglichen Dinge schreiben! Und das alles müßte er für eine Belohnung, die hinter der eines Abteilungschefs in einem Warenhause erheblich zurückbleibt, leisten! — Wenn auch dann und wann ganz hervorragend tüchtige Leute sich in Deutschland wie in anderen Ländern gerade diesem Berufe zugewendet haben, so ist es doch eben auch für sie nur ganz ausnahmsweise möglich, daß sie so mannigfachen Aufgaben gerecht werden können. Der überwiegende Teil dieser Beamten, von den Wahlkonsuln, die sich nicht etwa auf eigene Kosten einen ganzen Stab von Leuten halten wollen, ganz abgesehen, kann natürlich an Erfüllung eines solchen Pflichtenkreises überhaupt nicht denken.

Weder in den Volksvertretungen noch in der Presse der verschiedenen Staaten, wo jahrelang bittere Klagen über das Versagen des Konsulardienstes laut geworden sind, ist von irgendeiner Seite dieser Sachverhalt mit genügender Entschiedenheit hervorgehoben worden. Überall hat man sich mit halben Maßregeln begnügt, die den Kern des Übels nicht treffen. England, Frankreich, Rußland haben ihren Botschaften in den wichtigsten Staaten besondere wirtschaftskundige Beamte beigegeben, die in der Lage waren, von höherer Warte die Entwicklung von Handel, Wandel und Geldwesen zu beobachten und gelegentlich zu beeinflussen. Sie haben ferner ihren Konsuln in den wichtigsten Plätzen Handelskammern zur Seite gesetzt, in denen ihre dort tätigen Geschäftsleute zu Worte kommen konnten. Endlich haben diese Staaten wie manche andere der Vorbildung der Anwärter für den Konsulardienst größere Aufmerksamkeit zugewendet und Vorkehrungen getroffen, daß sie möglichst lange am selben Orte oder zum mindesten im selben Lande tätig sind.

In Deutschland war jahrzehntelang in letzterer Hinsicht gerade das Gegenteil der Fall. Nach Ausweis der Konsularverzeichnisse hat ein ununterbrochener, nur durch persönliche Wünsche überhaupt zu erklären möglicher, fortwährender Wechsel der Konsuln auf den einzelnen Posten stattgefunden. Statt sie zu veranlassen, sich mit Sprache und Einrichtungen des Wirkungskreises möglichst vertraut zu machen, hat sie eine verknöcherte Bureaukratie lange Zeit geradezu daran gehindert. Nicht Förderung von Handel und Wandel galt ihr als Hauptaufgabe der Konsuln, sondern die Erledigung des juristischen Kleinkrams. Statt die volkswirtschaftliche Ausbildung bei der Auswahl und Schulung der Konsularbeamten in den Vordergrund zu stellen, und derartig vorgebildete Männer für den auswärtigen Dienst besonders heranzuziehen, hat man jahrzehntelang den Schwerpunkt auf die rein juristische Vorbildung gelegt. Erst der Reichskanzler Fürst Bülow hat wenigstens eine Zeitlang mit diesen Gepflogenheiten aufgeräumt, um den ewigen Klagen in der Öffentlichkeit zu begegnen. Abgesehen davon, daß der stetigen Versetzerei der Konsuln ein Ende gemacht und der Grundsatz angenommen wurde, diesen Beamten das Aufrücken bis zur Würde des Generalkonsuls am selben Orte zu ermöglichen, wurde für bessere Vorbildung Sorge getragen. Man verlangte von da an von den Anwärtern Sprachkenntnisse, richtete Vorlesungen über Konsularwesen beim Auswärtigen Amte ein und entsandte einzelne Anwärter an Handelshochschulen, Banken und Handelshäuser. Gegen Errichtung von Handelskammern im Auslande hat man sich dagegen lange aus bureaukratischen Rücksichten gesträubt. Unter dem Druck des Reichstags ist es schließlich auch dazu gekommen. Es sind ferner neben den technischen Beamten, die preußischerseits seit langem einer Anzahl von Gesandtschaften beigegeben waren, im Laufe der drei letzten Jahrzehnte auch landwirtschaftliche Sachverständige nach einigen auswärtigen Plätzen geschickt worden. Endlich hat man an einer Reihe von Konsulaten Handelsbeiräte angestellt. Man hat damit nicht nur den Zweck erreichen wollen, den andere Staaten mit der Berufung von Handelssachverständigen an Botschaften erstrebten, sondern auch die weitere ungestörte Besetzung der Konsulate mit Juristen angestrebt. Der leitende Hintergedanke war die Abneigung und Eifersucht der rein diplomatischen Mitglieder der meisten Missionen gegen Mitarbeiter aus geschäftlichen Kreisen. Es wurde aber dabei übersehen, daß Angestellte eines Konsulats nicht in der Lage sind, sich den Einfluß und die Beziehungen zu verschaffen, die Mitgliedern einer Botschaft unter Umständen zu gewinnen möglich ist.

Der Krieg ist über Deutschland hereingebrochen, ehe eine den veränderten Verhältnissen entsprechende Neugestaltung des Konsularwesens möglich war. Er hat die Lage so vollständig verändert, daß nun von einer bloßen Wiederaufnahme früherer Pläne nicht die Rede sein kann. In der ganzen Welt ist die Lage verschoben. Früher sollten die Konsuln besonders für Förderung des Ausfuhrhandels wirken und gegen Einfuhr fertiger Waren Maßregeln ausfindig machen, die, ohne den Ausfuhrländern Grund zu berechtigten Klagen zu geben, doch möglichst die heimatliche Industrie gegen fremden Wettbewerb schützten. Heute ist das gerade umgekehrt im größten Teile der Welt. Die lange Stillegung des regelmäßigen Gewerbebetriebs, die Verminderung der Warenbestände hat allgemein großen Mangel an den wichtigsten Bedarfsartikeln hervorgerufen. Ihre Preise sind ins Maßlose gestiegen. Die meisten, besonders die schon früher industriearmen Länder dürsten nach Gebrauchsgegenständen aller Art. Hauptsächlich sind in dieser Lage Länder, die zum Vernichtungskrieg gegen Deutschland alle Kräfte eingesetzt haben und die Neutralen. Die besiegten mitteleuropäischen Länder verfügen aus der Zeit vorm Kriege, wo bei ihnen auf allen Gebieten weit mehr erzeugt wurde, als absetzbar war, noch über große Mengen verschiedener Industrieerzeugnisse, aber es fehlt ihnen dringend an Nahrungsmitteln und an Rohstoffen für Wiederbeschäftigung ihrer großen Betriebe in genügendem Umfange. Gleichzeitig hat der Zusammenbruch nach außen und innen ihre Zahlungsmittel auf ein früher unmöglich scheinendes Maß entwertet, so daß sie dem Auslande nur noch das Allernotwendigste abkaufen können, während gleichzeitig dieses die Erzeugnisse und Wertgegenstände der besiegten Völker weit billiger einkaufen kann als das früher je der Fall war, weit billiger vor allem, als sie in ihren eigenen Grenzen oder sonstwo zu haben wären. Statt Förderung erscheint also heutzutage Hemmung des Ausfuhrhandels erste Pflicht der wirtschaftlichen Vertretungen im Auslande. Diejenigen der Mittelmächte werden ihre Hauptaufgabe in Unterstützung und tunlichster Hebung der Einfuhr fremder Nahrungsmittel und Rohstoffe erblicken müssen. Haben alle Staaten früher im Interesse der eigenen Erzeugung

diese verteuert, müssen sie jetzt sie durch staatliche Zuschüsse verbilligen. Die Geschäftswelt der siegreichen Staaten wird von ihren Vertretern Unterstützung bei billigem Ankauf der wertvollsten Besitztümer der Besiegten verlangen; die der letzteren wird vielfach nur zu geneigt sein, diesen Ausverkauf zu fördern. Ihre Regierungen dürften dagegen, wenn sie nicht dem vollen Untergang entgegensteuern wollen, das lebhafte Bedürfnis empfinden, das Abfließen der noch vorhandenen Werte zu hemmen, die verbliebenen Industrieerzeugnisse nicht dem fremden, sondern dem eigenen Bedarfe zuzuführen. Dafür werden sie genötigt sein, die Ausfuhr entbehrlicher Dinge zu fördern, um damit die Mittel zur Bezahlung der wichtigsten Rohstoffe und Nahrungsmittel zu gewinnen. Während früher es Sache der auswärtigen Vertretungen war, die eigenen Staatsangehörigen möglichst von der Auswanderung nach fremden Ländern abzuschrecken, deutsche Seeleute zu veranlassen, möglichst nur auf deutschen Schiffen zu dienen, wird jetzt das Gegenteil eine ihrer Hauptaufgaben sein. Das seiner wichtigsten Rohstoffquellen beraubte Deutschland, in dem schon jetzt Millionen keine Arbeit und keinen Unterhalt mehr finden, kann die in langen, reichen Friedensjahren entstandene übergroße Bevölkerung nicht mehr ernähren. Nach Zerstörung seiner Kriegsflotte, Wegnahme seiner Handelsflotte und seines auswärtigen Besitzes kann es Tausenden seiner Seeleute keine Beschäftigung mehr bieten. Man wird ihnen jetzt den Übertritt in fremde Dienste zu erleichtern statt zu erschweren haben.

Noch ist nicht bekannt geworden, ob und wie fremde Länder der neuen veränderten Lage gerecht zu werden bereits versucht haben. In Deutschland sind die ersten Schritte dazu schon im Vorjahre geschehen. Man hat im Reichswirtschaftsamt und im Auswärtigen Amte eine besondere Außenhandelsstelle geschaffen, die in erster Linie für raschere und sachgemäßere Berichterstattung vom Auslande her und gleichzeitig für geeignetere Bekanntgebung ihrer Nachrichten in der Geschäftswelt sorgen soll. Gleichzeitig ist Fürsorge getroffen, daß die strenge Sonderung der Behandlung politischer und wirtschaftlicher Dinge im Auswärtigen Amte aufhört, und daß diplomatischer und konsularischer Dienst fortan gleichgestellt werden. Das sind alles Erfüllungen längst erhobener und in vieler Hinsicht gut begründeter Forderungen. Aber die besten Gesetze können nur nützen, wenn sie auch entsprechend gehandhabt werden! In dieser Hinsicht aber geben die früher mit zahlreichen Beamten des Auswärtigen Dienstes gemachten Erfahrungen zu allerlei Zweifeln nur zuviel Anlaß. Dazu bleibt die Frage offen, wieweit staatliche Organe unter den gegebenen Umständen überhaupt imstande sind, den auf diesem Gebiete von der Geschäftswelt gehegten Erwartungen zu entsprechen. Schon vor dem Kriege war es, wie oben dargelegt, fast undenkbar, Beamte zu finden, die alle auf konsularische Einrichtungen gesetzten Erwartungen erfüllen konnten. Jetzt ist das noch viel aussichtsloser. Dabei aber wird die Geschäftswelt für lange Zeit, heute mehr als früher, auf solche Unterstützung angewiesen sein. Bei dem geringen Wert der Mark ist die Entsendung von Geschäftsreisenden und Vertretern ins Ausland nur noch wenigen größten Firmen möglich. Die andern werden sich auf konsularische Auskünfte angewiesen sehen. Solche in entsprechender Art zu liefern, ist der Konsulardienst schon früher bekanntermaßen nicht in der Lage gewesen. Er wird es noch weniger sein, wenn die Entwertung der Mark zu tunlichster Einschränkung der Anstellung von Berufsbeamten und aller mit ihrer Tätigkeit verbundenen Kosten im Auslande zwingt.

Die Notwendigkeit einer vollständigen, den ganz veränderten Zeitumständen genügend Rechnung tragenden Umgestaltung des Konsulardienstes erweist sich damit als nicht mehr vermeidbar. Die Forderungen, die für eine Verbesserung dieses Dienstzweiges vor dem Niederbruch der Mittelmächte von verschiedenen Seiten aufgestellt worden ist, entsprechen nun nicht mehr den Bedürfnissen in genügendem Umfange. An erster Stelle stand darunter der Ausbau des orientalischen Seminars in Berlin zu einer Auslandshochschule. Das preußische Kultusministerium hat in der ersten Zeit des Krieges auf Veranlassung des Auswärtigen Amtes sich dazu gutachtlich geäußert. Nach seiner Auffassung empfiehlt es sich nicht, einer einzigen großen Reichsanstalt die Ausbildung der Auslandsbeamten zu übertragen. Mit gewichtigen Gründen empfahl es, lieber an allen Stellen, wo die akademische Jugend ihre Bildung erwirbt, ihr geeignete Gelegenheit auch zur Ausbildung für den Auslandsdienst zu geben. Das Auswärtige Amt schloß sich dieser Auffassung hauptsächlich unter dem Gesichtspunkt an, daß ein festabgegrenztes, auf sprachlicher Grundlage aufgebautes Auslandsstudium überhaupt nur für einige Länder Ostasiens, des Orients

und Rußlands in Frage kommen kann, während eine allgemeine, nicht auf bestimmte Länder beschränkte Vorbildung gefordert werden müsse. Der Reichstag hat sich damit seinerzeit zufrieden erklärt und eine umfassende allgemeine Regelung der Sache für die Zeit nach dem Kriege in Aussicht genommen, zu der es bisher nicht gekommen ist. Andere Beurteiler haben im Gegensatz dazu Errichtung einer Berliner Anstalt für Förderung des Auslandsdienstes unter besonderer Berücksichtigung der vergleichenden Rechtsforschung und der Auskunft über Rechtsfragen in fremden Staaten empfohlen. Angesehene Hamburger Firmen haben 1918 nach scharfer Hervorhebung der Mängel der bisherigen Einrichtungen einen umfassenden Plan der nach ihrer Ansicht zweckentsprechenden Neugestaltung des wirtschaftlichen Dienstes im Auslande aufgestellt. An der Spitze ihrer Forderungen steht die nach möglichst langer Beschäftigung der Konsularbeamten im selben Lande bei ausreichender Bezahlung. Dann wurde verlangt, daß diese Beamten immer in enger Fühlung und Einverständnis mit ihren ortsansässigen Landsleuten und der deutschen Presse des Aufenthaltslandes arbeiten sollten. In dritter Linie verlangte man häufige und schnelle Berichterstattung, Beseitigung der sogenannten Handelssachverständigen bei den Konsulaten und dafür Errichtung wirtschaftlicher Beiräte aus den Kreisen der deutschen Geschäftswelt. Den Konsuln sollte die Möglichkeit gegeben werden, genügend Bücher und Zeitungen anzuschaffen, um sich auf dem Laufenden zu halten — ein Wunsch, den jeder teilen wird, der weiß, wie unendlich wenig früher in dieser Hinsicht, aus Sparsamkeit an der unrichtigen Stelle, geschehen ist. Es wurde verlangt, daß die Konsuln mehr als bisher mit Handelssachen Bescheid wüßten. Aus bitterer Erfahrung floß die weitere Forderung, daß Konsuln nur Frauen heirateten, die in der Gesellschaft die gebührende Stellung einzunehmen in der Lage wären. Endlich wurde besserer Rechtsschutz der Deutschen im Auslande für unbedingt notwendig erklärt, enges Zusammenarbeiten des Auswärtigen Amtes mit den privaten Vereinigungen zur Förderung des Auslandshandels, bessere Ausgestaltung der Berichterstattung, Verschmelzung des konsularischen und diplomatischen Dienstes, Beseitigung der Bevorzugung des Adels und zweckmäßigere Vorbildung der Auslandsbeamten gefordert.

Verschiedene dieser Vorschläge sind, wie eben dargetan, inzwischen schon berücksichtigt worden. Der Unterschied zwischen diplomatischem und konsularischem Dienst ist aufgehoben, Übergang von einem zum andern versprochen. Dem telegraphischen Nachrichtendienst soll besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Für ihn ist eine besondere große Gesellschaft ins Leben gerufen. Die Besoldungsverhältnisse der Auslandsbeamten sollen sobald als möglich eine durchgreifende Besserung erfahren. Den wichtigeren Vertretungen im Auslande sollen besondere Sachverständige für Pressesachen und Arbeiterangelegenheiten neben den vorhandenen für Handel, Landwirtschaft, Technik beigegeben werden. Das alles aber wird wenig helfen, wenn nicht allmählich von seiten der obersten Leitung darauf hingewirkt wird, daß die konsularischen Vertreter in der Förderung von Handel und Wandel des Mutterlandes ihre Hauptaufgabe erblicken. Sie können das nur, wenn man sie von dem juristischen Kleinkram, der soviel Zeit und Mühe in Anspruch nimmt, dadurch entlastet, daß man den Konsulaten Gerichtsschreiber oder ähnlich vorgebildete Beamte für solche Zwecke beigibt. Die dann für eingehenderes Studium der allgemeinen und wirtschaftlichen Fragen freiwerdenden Konsuln müssen überdies von Amts wegen in die Lage gesetzt werden, fortlaufend über Lage und Bedürfnisse usw. der Heimat sowie anderer Länder unterrichtet zu bleiben. Zu diesem Zwecke müßten im Auswärtigen Amte zweckentsprechende Auszüge aus allen Berichten und sonstigen Nachrichten regelmäßig hergestellt, in knappster Form gedruckt und an alle Vertretungen im Auslande versandt werden. Jeder Konsul müßte über das, was auf dem Felde seiner Tätigkeit irgendwo geschieht, fortwährend unterrichtet bleiben. Er müßte Kunde von allen Klagen und Wünschen, Fortschritten und Mißerfolgen auf dem Gebiete des Wirtschaftslebens haben. Er müßte nicht, wie es früher in Deutschland der Fall war, im Bewußtsein auf seinem Posten arbeiten, daß seine vorgesetzte Amtsstelle froh sei, möglichst wenig von ihm zu hören. Umgekehrt müßte er wissen, daß man sein Wirken in erster Linie nach den Ergebnissen einschätze und sein Amt nicht mehr wie einst lediglich als eine Versorgungsstelle auffasse. Das ist die Auffassung sachverständiger und durch nähere Kenntnis der auswärtigen wie deutschen Verhältnisse mit dem Gegenstande vertrauter Männer!

---

42. Abschnitt.

a) Die Reichswehr.

Von **Fritz Koch**,
Major im Reichswehrministerium.

Eingeleitet von Generalleutnant **Reinhardt**,
früher preußischer Kriegsminister und Chef der Heeresleitung im Reichswehrministerium,
jetzt Kommandeur des Wehrkreises V.

Der Weltkrieg sah auf seinem Höhepunkt die deutsche Wehrmacht in einer Entfaltung, wie sie die besten früheren Wehrgesetze, die kühnsten Mobilmachungspläne niemals hatten voraus-ahnen lassen.

Der Zusammenbruch Deutschlands im Spätherbst 1918 verwandelte das gewaltigste organisatorische Gebilde in ein Trümmerfeld.

Mühsam nur gelang es, den gesprengten Bau beim Abbruch so niederzulegen, daß die wertvollsten Massen noch nutzbarer Baustoffe nicht im Sturze begraben und vernichtet wurden. Diese Werte waren unentbehrlich für den weiteren bitteren Kampf ums Dasein des deutschen Volkes, der nie abreißen wird. Wir hatten keine Zeit, in unserem Unglück unsere Werke „müßig und bewundernd" untergehen zu sehen. Noch im Fallen galt es an Rettung und Wiederaufbau zu denken.

Aus dem Feldheer entsprangen unter den Händen tatkräftiger Männer Freiwilligenverbände, Volkswehren bildeten sich neu, mancher Friedenstruppenteil behielt oder gewann wieder Festigkeit und Kraft. Ordnend wurde Altes und Neues zur einheitlichen Reichswehr umgebildet.

Schwerer aber als das Gießen der neuen Form und das Werben brauchbarer Freiwilliger war die Vereinigung der alten militärischen und der neuen politischen Führer zu gemeinsamer Arbeit mit gemeinsamen Willen. Darin lag die Vorbedingung zur Wiederaufrichtung der Manneszucht. Es gelang, weil sich in beiden Lagern Männer fanden, die über die Not des Vaterlandes das Trennende zurückstellten. So konnte die junge Reichswehr in schwierigster Übergangszeit die Stütze von Staat und Ordnung werden und zugleich ein Anker der Hoffnung, daß das deutsche Volk aus eigener Kraft sein Selbstbestimmungsrecht sich wieder erwerben und wahren wird.

Die Reichswehr.

Bei Ausbruch der Revolution und mit beginnender Auflösung des alten Heeres im November-Dezember 1918 galt es vor allen Dingen Ruhe und Ordnung im Innern des Reiches aufrechtzuerhalten, die Stellung der neuen Regierung zu stützen und einen starken Schutzwall an der Ostgrenze Deutschlands gegen die Eroberungsgelüste der Polen, Sowjettruppen und Tschechen aufzubauen.

Zu diesem Zweck bildeten sich unter der Führung von Offizieren zahlreiche Freiwilligentruppen, die sich nach der Art ihrer Entstehung und Verwendung Freiwilligendetachements oder -korps nannten. Die Freiwilligendetachements gingen aus Feldverbänden hervor und ergänzten sich im wesentlichen immer wieder aus solchen; die Freiwilligenkorps entstanden durch freie und öffentliche Werbungen und hielten dieses Verfahren zur weiteren Ergänzung und Verstärkung bei. Die Verwendung dieser in verhältnismäßig kurzer Zeit geschaffenen Verbände lag im Grenzschutz Ost, im Heimatschutz und im Grenzschutz West. Neben diesen Freiwilligenformationen bildeten sich dann hier und da auf Grund des Volkswehrgesetzes vom 12. XII. 18 Volkswehren und außerdem aus den Ersatztruppenteilen des alten Heeres Sicherheitswehren. Die größten Volkswehren und zugleich die einzigen, die längere Zeit bestanden haben, bildeten sich in Berlin, Hamburg, Magdeburg, Brandenburg und Allenstein.

Alle diese Freiwilligenverbände waren in ihrer Stärke und Organisation sehr verschieden; ein Detachement verfügte über 250, ein anderes über 5000 Gewehre, eines besaß zuviel Artillerie, ein anderes gar keine; ebenso verhielt es sich mit den Spezialtruppen. Auch hatte jeder Verband seine eigenen Bedingungen und Gesetze.

Schon im Dezember 1918 stellte sich das Bedürfnis heraus, die vielen einzelnen und verschiedenartigen Formationen zur einheitlicheren Verwendung zusammenzufassen. Es wurden daher mit der Organisation und einheitlichen taktischen Verwendung der zum Schutz von Berlin zusammengezogenen Truppen das Generalkommando Lequis, später Generalkommando Lüttwitz, mit einer gleichen Organisation der Osttruppen die Oberste Heeresleitung mit Sitz in Kolberg beauftragt. Diese beiden Stellen blieben dann längere Zeit die einzigen, bei denen die Bildung der Freiwilligenverbände gute Fortschitte machte und in deren Bereich sich die Disziplin der Truppen immer mehr festigte. Zum Schutz der Westgrenze des Reiches wurden 4, später 5 Abschnittskommandeure eingesetzt, denen je ein Infanterieregiment mit zugeteilter Kavallerie unterstanden. Dieser Grenzschutz West erhielt anfänglich seine Befehle von der Obersten Heeresleitung, trat aber späterhin wieder unter den Befehl der Generalkommandos, in deren Bereich die Grenzschutzabschnitte lagen.

Organisation der Reichswehr.

Nachdem sich die Wogen der Revolution etwas geglättet hatten, trat als Hauptaufgabe in den Vordergrund, aus den vielen verschiedenartigen Gebilden der Freiwilligenverbände eine einheitliche, nach gleichen Bestimmungen und Gesetzen festgefügte Truppe zu schaffen. Die ungleichen Bedingungen erregten Neid und Mißvergnügen, die Werbungen machten sich gegenseitig Konkurrenz und mußten gebietsweise abgegrenzt werden, die Angehörigen der Freiwilligentruppen selbst hatten ein Interesse daran, daß ihre Stellung, ihre Pflichten, Rechte und Versorgungsansprüche geregelt wurden, und schließlich mußte auch das Reich bestrebt sein, sich aus politischen, militärischen und finanziellen Gründen eine einheitlich gegliederte, zuverlässige und etatsmäßig festgesetzte Truppe zu bilden. Die Hauptschwierigkeit bei der Ausführung dieser Aufgabe, die Ende Januar 1919 dem vom preußischen Kriegsminister ins Leben gerufenen Reichswehrausschuß übertragen wurde, lag darin, daß über Zahl, Stärke und Beschaffenheit der vielen Formationen zunächst kein klares Bild zu gewinnen war. Als rechtliche Grundlage für die aufzustellende Truppe diente das Gesetz über die Bildung einer vorläufigen Reichswehr (Reichsgesetzblatt 1919, Seite 295), durch welches die Aufstellung der Reichswehr ohne bestimmte Etatsbegrenzung im März 1919 genehmigt wurde.

In Ausführung dieses Gesetzes wurden sogleich folgende drei Hauptaufgaben in Angriff genommen:

1. die bestehenden Freiwilligenverbände und neu anzuwerbende Freiwillige zu einem einheitlich gegliederten Heer zusammenzufügen,
2. die Gebühren sowie die Werbe- und Kündigungsbedingungen zu vereinheitlichen und die Werbegebiete gegeneinander abzugrenzen,
3. für das neue Soldheer Vorschriften über Tätigkeit und Wahl der Vertrauensleute, Beschwerden, Disziplinarverfahren, Offiziersergänzung, Uniform usw. auszuarbeiten.

Um den taktischen Bedürfnissen zu entsprechen, wurden als Einheitsverbände für die Reichswehr gemischte Brigaden gewählt. Hierbei mußten jedoch, da sich die Bedürfnisse des Kampfes an den Grenzen von denen des Kampfes zur Aufrechterhaltung der Ordnung im Innern unterschieden, von vornherein zwei Brigadearten — große und kleine Brigaden — vorgesehen werden. Die großen Brigaden, in der Hauptsache für den Kampf an den Grenzen bestimmt, hatten eine starke Artillerieausrüstung, zahlreiche Spezialtruppen und Trainformationen; die Stärke einer solchen betrug 11 100 Köpfe. Die kleinen Brigaden in Stärke von je 7320 Köpfen, zur Aufrechterhaltung der Ordnung im Innern vorgesehen, waren verhältnismäßig schwach mit Artillerie und Spezialtruppen ausgestattet und verfügten über keine Trainformationen; dagegen wurden ihnen für die besondere Art des Kampfes Panzerzüge und Kampfkraftwagen angegliedert. Außer diesen Brigadeeinheiten wurden noch für die Oberste Heeresleitung und die später formierten

Gruppenkommandos Eisenbahntruppen, Gebirgs-Maschinengewehr-Abteilungen, Artillerie, Fliegerformationen, Nachrichten- und Kraftfahrtruppen, Vermessungsabteilungen, Maschinengewehr-Scharfschützenabteilungen aufgestellt.

Es war zunächst geplant die Reichswehr in einer Stärke von 200 000 Köpfen zu formieren. Diese Stärke reichte — wie sich sehr bald herausstellte — aber keineswegs hin, um den Bedürfnissen des Grenzschutzes und der sich immer mehr verschärfenden Innenlage gerecht zu werden. Die Erhöhung der Stärken wurde gebieterische Notwendigkeit. Dem Rechnung tragend wurde bereits im April 1919 die Aufstellung von insgesamt 17 großen und 12 kleinen Reichswehrbrigaden angeordnet und eine Angliederung von Volkswehren an diese in einer Gesamtstärke von 25 000 Mann vorgesehen. Eine Eingliederung der letzteren in die Reichswehr war nicht möglich, da ihre Zusammensetzung — die auf Grund des Volkswehrgesetzes vom 12. XII. 18 erfolgt war — nicht in den Rahmen der Brigaden paßte; andererseits konnte aber zur Zeit auf diese Wehren auch nicht verzichtet werden.

Von den 17 großen Brigaden entfielen 11 auf die Oberste Heeresleitung, 3 auf Korps Lüttwitz und je eine auf Bayern, Württemberg und den Bereich des IX. Armeekorps. Die 12 kleinen Brigaden verteilten sich mit je einer auf das VII., X., XI., XIV. und XVIII. Armeekorps, mit je zwei auf Generalkommando Lüttwitz und Sachsen und mit drei auf Bayern. An zu bildenden bzw. zusammenzufassenden Volkswehren erhielten zugewiesen: Die Oberste Heeresleitung 8000, Generalkommando Lüttwitz 6000, Bayern 3000, Sachsen 2000, XI. Armeekorps 2000 und VII., IX., X. und XIV. Armeekorps je 1000 Mann. Als höhere Kommandobehörden wurden neben der Obersten Heeresleitung geschaffen: Reichswehrgruppenkommando 1 (bisher Generalkommando Lüttwitz), Reichswehrgruppenkommando 4 (Bayern) und die der Obersten Heeresleitung unterstellten Oberkommandos Nord und Süd.

Diese so organisierte Reichswehr hätte rund 350 000 Mann betragen und ging mit 28 000 Köpfen über den Rahmen des Etats, der inzwischen auf eine Höchstgrenze von 322 000 Köpfen festgesetzt war, hinaus. Da eine Verringerung der Brigaden nicht angängig war, so wurde, um das über den Etatsrahmen hinausgehende Plus auszuschalten, angeordnet, daß alle nicht zur Infanterie-, Kavallerie-, Maschinengewehr-, Minenwerfer-, Radfahrformationen und Nachrichtenkompagnien gehörenden Verbände nur in 75% der Stärke aufzustellen seien.

Aber auch selbst die Stärke von 322 000 Mann reichte nicht aus. Die Oberste Heeresleitung forderte bei den sich immer mehr zuspitzenden Grenzverhältnissen und angesichts der umfangreichen Vermehrung der gegenüberstehenden Kräfte erhebliche Verstärkungen an. Diese konnten ihr aber nicht durch Verschieben von Verbänden aus dem Innenreich zugeführt werden; ein derartiges Verfahren verbot die gespannte Innenlage, die ihrerseits gebieterisch eine Verstärkung der Truppen um Berlin und im westlichen Industriegebiet erforderte. Um dieser Lage gerecht zu werden, billigte das Reichsfinanzministerium eine Erhöhung des Reichswehretats solange zu, bis die Verhältnisse im Innern und an der Ostgrenze ein Herabgehen auf 322 000 Köpfe ermöglichten. Es erhielten hiernach die Oberste Heeresleitung noch 4 große und 4 kleine Brigaden, das Reichswehrgruppenkommando 1 je eine große und kleine Brigade und das VII. Armeekorps eine kleine Brigade zugewiesen. Somit waren im ganzen 22 große und 18 kleine Brigaden zu bilden, zu denen später noch bei der Obersten Heeresleitung drei weitere Brigaden traten. Daß auch eine Verstärkung der im Inneren Verwendung findenden Truppen eintreten mußte, war nicht allein dadurch begründet, daß das Reich durch die lange Dauer des Krieges, durch die seine ganze Zukunft in Frage stellenden Friedensbedingungen, durch die skrupellose Agitation radikaler Elemente, durch Aufruhr und ständige Streiks in seinen Grundfesten immer mehr erschüttert wurde, sondern auch dadurch, daß die Reichswehr den Sicherheitsdienst der Polizei, die nach ihrem Aufbau und ihrer Zusammensetzung für ein geschlossenes Eingreifen mit Waffengewalt ungeeignet und außerstande war, die gegen die neugeschaffene Staatsordnung gerichtete Umsturzbewegungen abzuwehren, übernehmen mußte.

Unterstellung und Befehlsgliederung.

Den Oberbefehl über die gesamte Reichswehr übt nach den Weisungen des Reichspräsidenten der Reichswehrminister aus. Ihm unterstehen, soweit es sich um Reichswehrformationen handelt,

das preußische Kriegsministerium, das sächsische Ministerium für Militärwesen, das württembergische Kriegsministerium, das bayerische Ministerium für militärische Angelegenheiten und die Oberste Heeresleitung. Die weitere Gliederung von diesen Stellen nach unten wurde derart geregelt, daß dem preußischen Kriegsministerium das Reichwehrgruppenkommando 1 — mit den in den Bezirken des III., IV. und Gardekorps liegenden Brigaden 3, 4, 15, 16, 25, 26, 30, 40 — und die Generalkommandos VII, VIII, IX, X, XI, XIV, XV und XVIII mit den Reichswehrbrigaden 7, 31, 9, 10, 11, 14, 18 unterstanden; letztere traten im Laufe des Sommers 1919 unmittelbar unter den Befehl des Reichswehrgruppenkommandos 1. Dem sächsischen Ministerium für Militärwesen unterstand das sächsische Reichswehrkommando mit den Brigaden 12 und 19, dem württembergischen Kriegsministerium das Generalkommando XIII. Armeekorps mit Reichswehrbrigade 13, dem bayerischen Ministerium für militärische Angelegenheiten das Reichswehrgruppenkommando 4 mit den Brigaden 21—24, der Obersten Heeresleitung das Oberkommando Nord — mit den Generalkommandos I., II., XVII., XX. Armeekorps, VI. Reservekorps und den Brigaden 1, 33, 2, 17, 20, 34, 35, 36, 28, 37, 38, 40, 41, 42, 43 — und das Oberkommando Süd — mit den Generalkommandos V. und VI. Armeekorps und den Brigaden 5, 27, 39, 6, 8, 29, 32.

Obwohl im Hinblick auf die Gesamtlage eine schnelle Umbildung aller Freiwilligenverbände in die Reichswehr geboten war, so stellten sich dieser Absicht doch starke Hemmungen entgegen. So lag eine große Schwierigkeit darin, daß kein bestimmtes Datum festgesetzt werden konnte, von dem ab die bestehenden Verbände als Reichswehr anzusehen seien; kein Feiwilliger konnte zur Annahme der neuen Reichswehrbedingungen gezwungen werden, es stand vielmehr jedem frei, sich auf die neuen Bedingungen zu verpflichten oder abzugehen. Andererseits mußte bei Entlassungen auf die laufenden Verträge sowie vor allem auf die taktischen Bedürfnisse Rücksicht genommen werden. Auch bestanden viele Formationen darauf, daß ihnen ihre bisherigen Gebührnisse, die z. T. sehr viel höher waren als die Reichswehrgebührnisse, bis zum Ablauf ihrer Verpflichtung weitergezahlt wurden; vielfach drohten auch die Verbände mit der Kündigung, wenn ihre Selbständigkeit aufhöre oder sie anderen Führern unterstellt würden. Aus allen diesen Gründen war es notwendig, zunächst mehr Verbände beizubehalten, als es der Zahl der Freiwilligen nach nötig gewesen wäre, um eine übereilte und zu scharfe zwangsweise Zusammenfassung zu vermeiden.

Von den für die Reichswehr erlassenen Sonderbestimmungen seien nachstehend einige der wichtigsten angeführt:

a) Die Gebühren mußten unter dem Gesichtspunkte bearbeitet werden, daß sie den Ansprüchen eines Soldheeres genügten und die verschiedenen, von den einzelnen Verbänden bisher gezahlten Sätze vereinheitlicht wurden.

b) Die erstmalige Verpflichtungsfrist war zunächst auf 6 Monate festgesetzt. Da sich unter dieser Bedingung nicht genügend Leute meldeten, wurde gestattet, auch Freiwillige mit einer Verpflichtungsfrist von 3 Monaten einzustellen; vom 1. X. 1919 ab wurde die Verpflichtungsfrist mit Rücksicht auf die von da ab notwendigen Verringerungen der Bestände auf 1 Monat festgesetzt.

c) Das Ersatzwesen wurde durch Schaffung von Freiwilligensammelstellen einheitlich geregelt. Diese Sammelstellen — in jedem Korpsbezirk eine — waren kleine Detachements aller Waffen in Stärke von 800—1000 Köpfen mit einem Regimentskommandeur an der Spitze. Dieser leitete die ganze Werbetätigkeit in seinem Korpsbezirk und verfügte hierzu über 6 Werbezentralen und 18 Werbeposten. Aus diesen Freiwilligensammelstellen bezogen die Reichswehrverbände ihren Ersatz, und zwar im allgemeinen aus der Sammelstelle ihres Heimatbezirks; eine vorübergehende Ausnahme mußte — um den Bedarf zu decken — für das Reichswehrgruppenkommando 1 und Oberkommando Nord eintreten; diese konnten ihren Ersatz z. T. auch in anderen Korpsbezirken anwerben.

d) Im Beschwerdeverfahren wurde die Mitwirkung von Vertrauensleuten festgelegt. Sie spielen eine vermittelnde Rolle, etwa wie früher der Vermittler bei Offiziersbeschwerden. Der entscheidende Vorgesetzte muß die Vertrauensleute anhören, die Entscheidung liegt jedoch nur bei ihm. Eine Bestrafung wegen unbegründeter Beschwerde — wie sie die früheren Bestimmungen vorsah — kam in Fortfall.

e) Bei Disziplinarstrafen ist dem zu Bestrafenden vor Verhängung der Strafe Gelegenheit zur Rechtfertigung zu geben. Die Absicht der Bestrafung kann der Disziplinarvorgesetzte sofort aussprechen, muß aber vor Festsetzung des Strafmaßes die Vertrauensleute anhören; die endgültige Entscheidung trifft jedoch der Disziplinarvorgesetzte. Strengen Arrest darf erst der Disziplinarvorgesetzte vom Regimentskommandeur aufwärts verhängen und nur bis zu einem Höchstmaß von 5 Tagen. Neu eingeführt wurden als Strafen Urlaubsverkürzungen und Geldstrafen.

f) Durch die Urlaubsordnung wurde den Reichswehrangehörigen ein Anrecht auf Urlaub eingeräumt und genau festgelegt.

g) Durch die Wahlordnung für Vertrauensleute wurde ein durchlaufender Weg bis zum Reichswehrminister geschaffen, die Rechte der Vertrauensleute durch eine Dienstanweisung festgelegt. Ihre Mitwirkung erstreckt sich auf Verpflegungs-, Unterbringungs-, Disziplinar-, Urlaubs-, Gerichtsangelegenheiten und auf Angelegenheiten, die mit einer vorzeitigen Lösung des Dienstvertrages in Verbindung stehen.

Während nun auf der einen Seite die Reichswehr in dem vorgeschilderten Rahmen aufgebaut wurde, vollzog sich auf der anderen Seite der Abbau des alten Heeres. Dieser machte anfangs insofern Schwierigkeiten, als eine große Anzahl Heeresangehöriger ihr Verbleiben im Heere angesichts der großen Arbeitslosigkeit als willkommene Versorgung ansah. Der Abbau wurde aber bis Anfang Juni 1919 annähernd soweit durchgeführt, daß im großen nur noch diejenigen militärischen Einrichtungen übrigblieben, die für die Abwicklungsgeschäfte des alten Heeres und für die Versorgung und Verwaltung der Reichswehr sowie des zukünftigen Friedensheeres bestehen bleiben mußten. Auch für diese Teile galt es einheitliche Bedingungen und einen festen Rahmen in bezug auf Zahl und Stärke zu schaffen. Die Bestimmungen der Reichswehr wurden auf diese Teile ausgedehnt, die Gebührnisse mit denen der nichtkämpfenden Reichswehr gleichgestellt, die Soldatenräte durch Vertrauensleute ersetzt. Jedoch wurde abweichend von den Reichswehrbedingungen die Kündigungsfrist auf 14 Tage herabgesetzt, um die Auflösung des alten Heeres nicht durch langfristige Verträge unnötig aufzuhalten. Die Gesamtstärke dieser Teile des alten Heeres war Anfang Juli 1919 rund 123 000 Köpfe ohne Lazarettkranke und Kriegsgefangene.

Nach Unterzeichnung des Friedensvertrages mußte sich nun die weitere Gestaltung der Reichswehr eng an die Bestimmungen dieses Vertrages anlehnen, der von uns eine Herabsetzung der Heeresstärke auf 200 000 Mann bis 3 Monate nach der Ratifikation des Friedens, auf 100 000 Mann bis zum 1. IV. 20 forderte. In der Zahl von 100 000 Mann soll die Höchstzahl von 4000 Offizieren aller Kategorien eingerechnet sein, die Zahl der Beamten darf höchstens ein Zehntel des Etats von 1913 betragen. Diesen Forderungen mußte bei allen weiteren organisatorischen Maßnahmen ebenso Rechnung getragen werden wie der Forderung des Reichsfinanzministeriums, unbedingt vom 1. X. 19 ab von der bisherigen Kriegswirtschaft zu einer geordneten Friedenswirtschaft überzugehen und für das Rechnungshalbjahr Oktober 1919—April 1920 einen Heeresetat aufzustellen. Demzufolge wurden zunächst nach eingehender Prüfung alle diejenigen Einrichtungen des alten Heeres, die für das Zukunftsheer nicht mehr unbedingt erforderlich waren, aufgelöst, um den Etat nicht unnötig zu belasten. Die bundesstaatlichen Kriegsministerien wurden verfassungsgemäß zum Reichswehrministerium zusammengefaßt, Behörden und Formationen des alten Heeres, die aus Versorgungs- und Verwaltungsrücksichten noch Abwicklungsarbeiten zu leisten hatten, in Abwicklungsämter und Abwicklungsstellen umgewandelt und auf einen besonderen Abwicklungsetat gebracht. An die Spitze der Abwicklung trat ein dem Reichswehrministerium unmittelbar unterstehender Reichsabwicklungskommissar, dem das Heeresabwicklungsamt unterstellt wurde. Dem Hauptamt wurden die Abwicklungsämter der bundesstaatlichen Kriegsministerien, diesen wiederum die früheren Generalkommandos als Abwicklungsämter und die Abwicklungsstellen der Friedenstruppenteile untergeordnet, Lazarette, Remontedepots, Artilleriedepots, Traindepots, Nachrichtenparks wurden abgestoßen. Dagegen mußten alle für die Reichswehr und das Zukunftsheer unbedingt erforderlichen Verwaltungs-, Versorgungs- und sonstigen Behörden zunächst in die Reichswehr übergeführt werden. Infolgedessen wurden mit dem 1. X. 19 das Reichswehrministerium, die Waffeninspekteure, die Inspektion für Waffen und Gerät, die Bekleidungs-Prüfungs-

kommission, die Kommandantur Berlin, ein Festungsinspekteur, 14 Festungskommandanturen, 16 Kommandeure von Truppenübungsplätzen, 15 Lehrschmieden und die nach dem Friedensvertrage zugestandenen Waffenschulen in die Reichswehr aufgenommen. Unter etatsmäßiger Berücksichtigung dieser Stellen mußte nun die bestehende Reichswehr in den durch den Friedensvertrag zunächst bedingten Rahmen von 200 000 Mann zurückgeführt werden. Die Organisation im großen mußte so vorbereitet werden, daß die nunmehr einsetzende dauernde Verminderung der Bestände — ohne zeitweise auf die Verwendungsfähigkeit der Truppen verzichten zu müssen — die Stärke von 100 000 Mann derart erreichen kann, daß diese dann gleichzeitig so gegliedert sind wie es der Friedensvertrag von uns verlangt. Nach diesem soll Deutschland 7 Infanterie- und 3 Kavalleriedivisionen haben. Da die Kavallerie auf das ganze Reich verteilt und stets als bewegliche Reserve gehalten werden muß, andererseits eine Kavalleriedivision als selbständige Besatzungstruppe für einen bestimmten Bezirk nicht geeignet ist, so wurde das Reich entsprechend den vertragsmäßig zu bildenden 7 Infanteriedivisionen in 7 Wehrkreise eingeteilt; und zwar Wehrkreis I Ostpreußen, II Pommern, Schleswig-Holstein, Mecklenburg, III Schlesien, Brandenburg, Posen, IV Provinz und Freistaat Sachsen, V Thüringen, Hessen, Baden, Württemberg, VI Hannover, Westfalen, Rheinland, VII Bayern. Diese Kreise — an deren Spitze Wehrkreiskommandos treten — sollen die territorialen Ergänzungsbezirke der zukünftigen Divisionen werden. Als höhere Kommandoeinheiten über die Divisionen sind uns nur zwei Generalkommandos und das Reichswehrministerium zugestanden. Wir werden daher in Zukunft in Berlin ein Reichswehrgruppenkommando als zusammenfassende höhere Kommandostelle für die 4 östlichen Wehrkreise, in Kassel ein ebensolches für die 3 westlichen Wehrkreise haben. Jeder zukünftige Wehrkreis umspannt damit ein Gebiet, das 2—4 der alten Korpsbezirke umgreift. In territorialer Beziehung sind daher die Wehrkreiskommandos die Erben der Generalkommandos in erweitertem Umfange, während die Reichswehrgruppenkommandos etwa den früheren Armeeinspektionen aber gleichfalls in erweitertem Umfange entsprechen. Als einzige und zentrale Kommando- und Verwaltungsstelle dient für das ganze Reich das Reichswehrministerium, das damit die Funktionen einer außerordentlich großen Zahl von früheren teils in Berlin, teils in München, Dresden und Stuttgart tätigen militärischen Zentralbehörden übernimmt. Im Etat von 1913 war die Zahl der in diesen Zentralbehörden tätigen Offiziere annähernd 4000. Das jetzige Wehrministerium mit den ihm angegliederten Inspektionen hat dem Friedensvertrag entsprechend nicht mehr als 300 Offiziere. Es kommt in dieser auch im Verhältnis zur übrigen Heeresverminderung unnatürlich starken Verkümmerung der Zentralorgane der zukünftigen Wehrmacht der Feindeswille zum Ausdruck, gerade das Gehirn der deutschen Wehrhaftigkeit zu treffen und dadurch die Entwaffnung am nachdrücklichsten durchzusetzen. Es wird daher der äußersten Anspannung bedürfen, daß die zukünftige Zentrale mit ihrem geringen Personal auch die inneren und Grenzaufgaben des zukünftigen Heeres auf die Dauer löst. Dabei wird die Aufgabe der Kommandobehörden, des Ministeriums sowohl wie der Reichswehrgruppenkommandos und Wehrkreiskommandos, gerade wegen der Kleinheit des Heeres in vieler Beziehung eine schwierigere und verwickeltere sein als früher, weil bei irgendwelchen Maßnahmen zur Stützung der Staatsgewalt und Aufrechterhaltung der Ordnung die an Ort und Stelle vorhandenen Kräfte niemals reichen werden, sondern immer Aushilfen von anderen Orten herangezogen werden müssen, so daß ein stetes Verschieben, Versammeln und Wiederauseinanderziehen von Truppen stattfinden wird. Es ist hiernach klar, daß die kleine Reichswehr nur bei höchster Beweglichkeit unserem neuen, noch manchen Erschütterungen entgegengehenden Staatswesen die sichere Stütze wird geben können. Über die Organisation der Zukunftsdivisionen, die Stärke an Menschen und Pferden, die Ausrüstungen an Waffen und Munition erübrigt sich jedes Wort, da dies alles bis ins kleinste im Friedensvertrag festgelegt und bekannt ist. Dagegen seien einige Worte über die innere Gliederung und den Ersatz des zukünftigen Offizierkorps, das nach dem Friedensvertrag nur 4000 Köpfe stark sein soll, angeführt. Das Verhältnis der Dienstgrade zueinander soll in diesem Offizierkorps in den Hauptzügen das gleiche sein wie im alten, so daß auch mit einer ungefähr ähnlichen Beförderungsaussicht für den einzelnen zu rechnen sein wird. Prozentual vermindert wird nur die Zahl der Leutnants, weil in einem Heere, dessen Unteroffiziere und Mannschaften sämtlich langdienende Kapitulanten sind, die Zahl der Offiziere als Unterführer wenig groß sein muß und weil

andererseits eine längere Durchbildungszeit für die zukünftigen Offiziere notwendig wird. Es sind hierfür 4 Jahre in Aussicht genommen, so daß einschließlich dieser Ausbildungszeit die Dienstzeit trotz der geringen Zahl der Leutnants bis zur Erreichung des Hauptmannsdienstgrades ungefähr die gleiche sein wird wie früher. Zur Offizierslaufbahn werden in vollkommen gleichmäßiger Weise alle diejenigen Freiwilligen Zutritt haben, die die wissenschaftlichen und praktischen Bedingungen der dazu nötigen Prüfungen erfüllen. Während ihrer langen Ausbildungszeit werden die zukünftigen Reichswehroffiziere die Dienstgrade des Gemeinen, Gefreiten und Unteroffiziers durchlaufen, so daß in Zukunft ein Offizierkorps geschaffen wird, das aus einem scharfen Wettbewerbe, aber aus keinerlei Standesbevorzugung hervorgeht.

So klar nun der vorstehend geschilderte Rahmen des zukünftigen Heeres vor uns liegt, so verwickelt sind die tatsächlichen Übergangsverhältnisse in dieses. Es wäre an sich das einfachste gewesen, aus den vorhandenen Kräften entsprechend den Bestimmungen des Friedensvertrages für das 200 000-Mann-Heer 14 Infanterie- und 6 Kavalleriedivisionen und aus diesen für das 100 000-Mann-Heer 7 Infanterie- und 3 Kavalleriedivisionen zu bilden. Diese radikale Umformierung hätte in verhältnismäßig kurzer Zeit durchgeführt werden können, wenn es möglich gewesen wäre, auf die Verwendungsfähigkeit der Truppen zeitweise zu verzichten. Ein solches Verfahren verbot sich aber vollkommen. Die Regierung mußte stets und dringend über verwendungsfähige Truppen verfügen, und besonders durften auch die Aufgaben an der Ostgrenze keine Unterbrechung erleiden. Es mußte daher mit sehr viel größerer Behutsamkeit umformiert werden. Als Einheitstyp wurde der Brigadeverband beibehalten, einmal weil sich aus dem bisherigen Brigadeverbande Divisionen nicht ohne Schwierigkeiten entwickeln ließen, vor allem aber, weil die Gliederung in Infanterie- und Kavalleriedivisionen für die Aufgaben namentlich im Innern, aber auch an der Ostgrenze zu schwerfällig gewesen wäre. Es wurde daher für die Bildung des 200 000-Mann-Heeres ein Plan aufgestellt, nach dem 2—3 der bisherigen Reichswehrbrigaden zusammengezogen und zu einer Brigade gleichen Typs verschmolzen werden sollten. Das Tempo der Verschmelzung wurde so geregelt, daß immer Teile der einzelnen Formationen verwendungsfähig blieben. Grundsätzlich wurden in jeder Brigade folgende Verbände vorgesehen: 2 Infanterieregimenter zu je 3 Bataillonen, 1 Kavallerieregiment zu 3 Eskadrons und einer Kavallerie-Maschinengewehrabteilung, 1 Artillerieregiment zu 3 Abteilungen, 1 Pionierbataillon, je 1 Nachrichten- und Kraftfahrabteilung, eine Sanitätskompagnie und ein Staffelstab mit 4 Feldkolonnen. Das Verhältnis von Infanterie zur Kavallerie, zur Artillerie usw., ferner die Gesamtstärke der einzelnen Waffengattungen und die Gesamtmenge der Waffen wurde dem Friedensvertrage entsprechend vorgesehen. Ein teilweises Abweichen von dieser normalen Brigadegliederung erwies sich als nötig, um die Länder Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden und Hessen ihren Bevölkerungszahlen entsprechend zu beteiligen und auch in einzelnen preußischen Bezirken mit Bezug auf die Bevölkerungsdichte Ungerechtigkeiten bei der Heeresverminderung zu vermeiden.

Aufgrund dieses Planes sollte nun aus den bestehenden 43 Reichswehrbrigaden auf dem Wege der Schaffung neuer Verbände durch Zusammenlegung aller bisher bestehenden Verbände das Übergangsheer von 200 000 einschließlich der Behörden in Gestalt von 20 Reichswehrbrigaden gebildet werden. Auf diese Weise wurden alle bestehenden Verbände an der Formierung beteiligt, nicht nur einzelne. Die Zusammenlegung sollte innerhalb der Wehrkreise und grundsätzlich im Heimatbezirk der Truppenteile stattfinden; Ausnahmen sollten auf besonders angebrachte Wünsche der Truppen und in den Fällen, wo der Heimatbezirk infolge Räumung oder Abtretung nicht mehr in Frage kam, Berücksichtigung finden. Von den zu bildenden 20 Brigaden entfielen im allgemeinen 2 auf jeden Wehrkreis; nur die Wehrkreise III und IV erhielten aus Gründen der innerpolitischen Lage 5 bzw. 4 Brigaden, der Wehrkreis VII 3 Brigaden zur Erreichung der nach seiner Bevölkerungszahl zuständigen Truppenzahl. Die Regelung der Unterstellung wurde derart vorgesehen, daß die Brigaden den Wehrkreisen unterstanden; letztere unterstanden wieder den Reichswehrgruppenkommandos und zwar dem Reichswehrgruppenkommando 1 (Berlin), die Kreise III, IV, dem Gruppenkommando 2 (Kassel), die Kreise V, VI, dem Gruppenkommando 3 (Kolberg), die Kreise I, II, ersterer wurde später selbständig und dem Reichswehrministerium unmittelbar unterstellt, dem Gruppenkommando 4 (München) der Kreis VII.

Obwohl die sich immer mehr hinausschiebende Ratifizierung des Friedens eine Verlangsamung der Umformierung gestattet hätte, so stand doch auf der anderen Seite der durch die finanzielle Lage begründete Wunsch des Reichsfinanzministeriums, das Heer zum 1. X. 19 aus Ersparnisgründen auf 200 000 Mann abzubauen. Die Verfügungen hierzu wurden zwar erlassen, ihre Durchführung erwies sich aber als unausführbar und zwar standen ihr 3 Hauptschwierigkeiten entgegen:

1. die großen technischen Schwierigkeiten einer Massenentlassung — es hätte sich um rund 250 000 Mann gehandelt — mit ihren unerwünschten politischen Folgen,
2. das Aufflammen der Kämpfe im Osten,
3. die schlechte Transportlage.

Zur Abschwächung dieser Schwierigkeiten — namentlich zu 1. wurde, ausgehend von der Tatsache, daß bei der Verminderung die preußischen Brigaden mehr als die Hälfte ihrer Bestandteile entlassen mußten, während die süddeutschen Brigaden kaum Entlassungen vorzunehmen brauchten — angeordnet, daß bei jeder preußischen Brigade an Infanterie insgesamt 3 Infanterieregimenter zu je 4 Bataillonen aufzustellen seien. Ferner mußten für die im Winter zu erwartenden inneren Unruhen Fliegerformationen, Kampfkraftwagenverbände, Eisenbahntruppen, technische Abteilungen und Kavallerieverbände über den Rahmen des 200 000-Mann-Heeres zunächst beibehalten werden. Die Forderung des Feindbundes, die 50 km-Zone mit 20 Bataillonen zu besetzen, zwang ferner dazu, auch hiervon 11 weitere Bataillone außeretatsmäßig noch zu belassen, vor allem aber nötigte die Bedrohung durch die Polen und die durch die Verzögerung in der Ratifizierung des Friedens bedingten besonderen Grenzschutzmaßnahmen die Verminderung und Verschmelzung der im Osten stehenden Truppen zu verlangsamen oder ganz einzustellen. Der auf Grund dieser Lage der Nationalversammlung vorgelegte und von ihr genehmigte Etat sah daher vor:

a) einen ordentlichen Etat für das 200 000-Mann-Heer mit dem Reichswehrministerium an der Spitze, den 4 Reichswehrgruppenkommandos und 20 gemischten Brigaden,
b) einen außerordentlichen Haushalt, der den nach der Lage unbedingt nötigen Beibehalt von rund 190 000 Köpfen sicherte.

Der Haushalt zu a) beanspruchte an fortdauernden Ausgaben rund 550 000 000 Mark, zu b) bis Ende Januar 300 000 000 und für Februar und März 200 000 000 Mark. Welche Kosten in Zukunft die Reichswehr verursachen wird, ist bei den schwankenden allgemeinen Preis- und Lohnverhältnissen noch nicht zu übersehen; sicher ist, daß das uns durch den Friedensvertrag aufgezwungene Söldnerheer finanziell uns weit drückender belasten muß als eine Wehrmacht, die auf der allgemeinen Wehrpflicht beruht.

Während sich nun bis Ende 1919 in der westlichen Hälfte des Reiches die Reichswehr in den Rahmen des 200 000-Mann-Heeres einfügte, blieben in der östlichen Hälfte die dort stehenden Kräfte unvermindert zunächst in ihrer alten Formierung. Mit Inkrafttreten des Friedens und nach Räumung der abzutretenden bzw. Abstimmungsgebiete wurde aber auch hier sogleich mit der Verringerung der Kräfte und ihrer Umbildung begonnen, die Ende März ihre Beendigung fand. Aus diesem so verminderten Übergangsheer soll das dem Friedensvertrage entsprechende zukünftige Heer gebildet werden.

---

b) Die Reichsmarine.

Von **Paul Koch**,
Geh. Admiralitätsrat a. D., Berlin.

Literatur:

Bogislaw v. Selchow, Weltkrieg und Flotte. — Scheibe, Die Seeschlacht vor dem Skagerak. — Toeche-Mittler, Erstes bis viertes Jahr im Kampf zur See.

Nach der hergebrachten, wenn auch nicht ganz zutreffenden Redewendung endete Deutschlands erste Flotte unter dem Hammer des Auktionars. Rühmlicher war der Ausgang der zweiten Flotte, als Admiral v. Reuter in der Bucht von Scapa Flow deren schmähliche Auslieferung an

einen übermütigen, erbarmungslosen Feind dadurch vermied, daß er ihre Schiffe auf den Meeresgrund versenkte. Deutschland dankt ihm diese Tat, aber freilich darüber dürfen wir nicht im Zweifel sein, daß der große Zeitpunkt, wo noch einmal wieder die deutsche Flagge über einer seebeherrschenden Flotte weht, in die weiteste Ferne gerückt ist. Keiner, der heute lebt, wird diese Flotte schauen, und die wenigen Schiffe, die uns nach den Friedensbedingungen von Versailles verblieben sind, verdienen kaum, eine Marine genannt zu werden.

Nach diesen Bedingungen dürfen Deutschlands Seestreitkräfte höchstens bestehen aus:

6 Schlachtschiffen der „Deutschland"- oder „Lothringen"-Klasse,
6 Kleinen Kreuzern,
12 Zerstörern und 12 Torpedobooten.

Für die in Bau zu nehmenden Ersatzschiffe ist als größte Wasserverdrängung festgesetzt: bei den Schlachtschiffen 10 000 Tonnen, bei den Kleinen Kreuzern 6000 Tonnen, bei den Zerstörern 800 Tonnen, bei den Torpedobooten 200 Tonnen. Bei Innehaltung dieser Grenzen würden die Schlachtschiffe keine größere Armierung als etwa 4 Stück 24 cm und 6 Stück 21 cm tragen können, wir kehrten also damit zu den Schiffen zurück, die etwa um 1900 auf Stapel gelegt wurden und nach der inzwischen fortgeschrittenen Entwicklung als durchaus veraltet gelten müssen. Die kleinen Kreuzer würden in ihren Abmessungen die als Schulschiffe aufgebrauchte „Hertha"-Klasse übertreffen und sich bei entsprechender Armierung immerhin als ganz brauchbare Schiffe ausgestalten lassen, doch reicht ihre Zahl nicht entfernt aus, um auch nur einigermaßen die Interessen unseres überseeischen Handels wahrzunehmen. Die uns zugestandenen Zerstörer würden allenfalls der heutigen technischen Entwicklung derartiger Fahrzeuge entsprechen, während Torpedoboote von so geringer Wasserverdrängung, wie die Friedensbedingungen sie vorschreiben, seit 20 Jahren nicht mehr gebaut sind, und solche kleinen Boote höchstens für den Polizeidienst in unseren Küstengewässern verwendbar sein würden. Die Fristen für den Ersatz der Schiffe sind in ähnlicher Weise bestimmt wie in dem bisher gültigen Flottengesetz. Die Beschaffung von Unterseeschiffen auch zu Handelszwecken ist durch einen besonderen Paragraphen der Friedensforderungen ausdrücklich unter Verbot gestellt. Die uns auferlegte Auslieferung unserer Schlachtflotte ist durch Admiral v. Reuters mannhafte Tat im wesentlichen entbehrlich geworden. Mag es auch den englischen Tauchern gelingen, das eine oder andere dieser Schiffe wieder zu heben und kriegsbrauchbar herzurichten, so ist unseren Feinden doch der Triumph nicht vergönnt gewesen, und die Marine hat ein Ende in Ehren gefunden, anders wie einst der Rest der russischen Schiffe bei Tsushima, die kampflos die Flagge strichen, um dem japanischen Kommandozeichen Platz zu machen.

In der ihr aufgezwungenen Beschränkung entspricht die Marine ungefähr derjenigen Flottenstärke, über die wir zur Zeit des Generals v. Caprivi verfügten. Die kleinen Schlachtschiffe mögen allenfalls den Ausfallkorvetten der „Sachsen"-Klasse zu vergleichen sein, dafür aber waren die damals der Flotte angehörenden Kreuzerfregatten und -korvetten wie „Stosch" und „Stein", „Sophie" und „Olga" jedenfalls für den auswärtigen Dienst bequemere Einheiten als die Kreuzer, die wir nach Wegfall der uns jetzt verbleibenden derartigen Schiffe werden erbauen dürfen. Die uns weiter zugestandenen Minensucher, mit denen wir die uns aufgetragenen Meeresstrecken räumen und fernerhin von Minen freihalten sollen, können auf den Bestand der Seestreitkräfte nicht angerechnet werden, das gilt auch nicht für die Hilfskreuzer, die teils in neutralen Ländern interniert und teils in deutschen Häfen ankernd, abgerüstet und demnächst wie Handelsschiffe behandelt werden sollen. Von den Unterseebooten, die uns nach dem jetzt vorliegenden Zeugnis englischer und amerikanischer Admirale bei längerer Ausdauer den Sieg verschafft hätten, werden wir endgültig Abschied zu nehmen haben, uns verbleibt nur die von den Feinden uns aufgemachte Rechnung, daß wir für den von diesen Fahrzeugen der Welttonnage zugefügten Schaden die Summe von 35 Milliarden Franken bezahlen sollen.

Um zu verhindern, daß im Wege eines Krümpersystems etwa der Mannschaftsbestand für eine größere Flottenmacht ausgebildet und bereit gehalten wird, haben wir die Verpflichtung eingehen müssen, uns in dieser Richtung auf eine Kopfstärke von 15 000 Mann, Offiziere und das Personal aller Grade eingeschlossen, zu beschränken. Mit diesem geringen Bestande soll fernerhin den Anforderungen der Schiffe, der Küstenverteidigung, der Verwaltung und der an Land befind-

lichen Dienstzweige genügt werden. An Offizieren und Deckoffizieren dürfen höchstens 10 vom Hundert des Gesamtbestandes vorhanden sein, irgendwelche Formationen und Reserveabteilungen in Verbindung mit der Marine dürfen nicht aufrecht erhalten werden. Da in diesen Bestimmungen nur von Militärpersonal die Rede ist, sind die außerdem erforderlichen technischen und Verwaltungsbeamten, denen kein militärischer Rang beiwohnt, nicht darin einbegriffen; ihre Zahl wird angesichts der uns auferlegten Beschränkungen ohnehin nur gering sein können.

In bezug auf den Ersatz ist bestimmt, daß das Personal der Marine ausschließlich auf Grund freiwilliger Verpflichtung ergänzt werden soll. Offiziere und Deckoffiziere sollen sich dabei für einen Dienst von 25 Jahren, Unteroffiziere und Mannschaften für 12 Jahre verpflichten, und es ist durch Bestimmungen für die eintretenden Abgänge Vorsorge getroffen, daß auch nicht auf diesem Wege eine Möglichkeit für eine Vermehrung der ausgebildeten Mannschaften vermittelst einer Hintertür offenbleibt. Da Offiziersanwärter als solche nicht mehr eingestellt werden, so würden sich die bezüglichen Verpflichtungen erst bei der Beförderung ergeben. Zwölfjährige hatte die Marine bereits in den aus den Schiffsjungen hervorgegangenen Maaten; in dieser Beziehung brauchen also Schwierigkeiten aus der uns auferlegten Beschränkung nicht zu erwachsen, während die Offizierslaufbahn unter den gegebenen Verhältnissen kaum begehrenswert erscheint, und sich für die Beförderungen und notwendigen Ausscheidungen kaum zu überwindende Unzuträglichkeiten herausstellen dürften.

In den von der Marine handelnden Friedensbedingungen sind auch die Anordnungen über die Küstenbefestigungen enthalten. Helgoland soll geschleift, der dort errichtete Hafen für Torpedofahrzeuge und U-Boote beseitigt werden. Der freie Zugang zur Ostsee soll durch das Verbot der Aufstellung weittragender Geschütze offengehalten werden, die die Seewege zwischen Ost- und Nordsee bestreichen könnten. Die für eine solche Bestreichung geeigneten Befestigungen sollen niedergelegt, die darin vorhandenen Geschütze beseitigt werden, nur Küstenwerke zu Verteidigungszwecken bleiben zulässig, die aber nicht mit schwereren Geschützen als solche zur Zeit darin aufgestellt sind, ausgerüstet werden.

Auch für die Munitionsausrüstung der Schiffe und das Kriegsmaterial an Minen und Torpedos sind einschränkende Bestimmungen getroffen, deren Überwachung sich die Regierungen der feindlichen verbündeten Mächte vorbehalten haben, weitere Beschränkungen betreffen den Dienst der Funkentelegraphenstationen und endlich ist uns der Besitz von Wasserflugzeugen, soweit solche nicht einstweilen für den Minensuchdienst erforderlich sind, verboten und die fernere Herstellung solcher nicht mehr zugelassen.

Aus den gesamten über uns verhängten Bedingungen spricht die Furcht, daß Deutschland noch einmal wieder zur See mächtig werden und versucht sein könnte, durch den Griff zu den Waffen das ihm von seinen Überwindern auferlegte Los zum Besseren zu wenden. Wer aber derartige Dinge zu beurteilen vermag, muß zu dem Ergebnis kommen, daß die uns belassenen Seestreitkräfte auch als Pflanzschule für eine spätere größere Flotte völlig ungeeignet sind. Sie genügen auch nicht zu Verteidigungszwecken, da wir uns ja immer wieder einer gegen uns vereinigten Übermacht gegenübersehen würden, und die überalternden Offiziere und Matrosen wird man kaum für besonders geeignet halten können, auf ihren unzulänglichen Schiffen für eine von vornherein verlorene Sache ihr Leben in die Schanze zu schlagen. Als Auslandsschiffe sind die uns belassenen Kreuzer zu schwer und die Marineverwaltung wird es sich gegebenenfalls sehr zu überlegen haben, ob die dem auswärtigen Handel erwachsenen Weiterungen den Einsatz so bedeutender Mittel verlohnen.

Den veränderten Verhältnissen ist eine neue „vorläufige" Organisation angepaßt. Durch Gesetz vom 13. IV. 19 ist die bisherige Kriegsmarine aufgelöst, und es ist die Bildung einer vorläufigen Reichsmarine auf demokratischer Grundlage, wie es in der Bestimmung heißt, dem Reichspräsidenten übertragen, die der Sicherung der deutschen Küsten durch Minenräumen, Ausübung der Seepolizei und Unterstützung der Handelsschiffahrt sowie der Fischerei dienen soll. In diese vorläufige Marine sollten die bisherigen Angehörigen der Flotte soweit als möglich übernommen werden. Den Oberbefehl über diese Marine führt der dem Reichspräsidenten verantwortliche Reichswehrminister in Verbindung mit dem Chef der Admiralität. Mit der Wiederherstellung dieser Dienstbezeichnung kehren wir zu dem Verhältnis zurück, das unter Stosch und Caprivi bis zum

Jahre 1889 obwaltete, indem nunmehr wieder die oberste Leitung in Kommando und Verwaltung in einer Person vereinigt sind. Ein Unterschied besteht insofern, als der Chef der Admiralität nicht wie früher „dem obersten Kriegsherrn", sondern einem parlamentarisch verantwortlichen Minister unterstellt ist. Dieses Abhängigkeitsverhältnis kommt auch in der vorgesehenen Abordnung von Regierungsbeauftragten zur Mitwirkung bei der Lösung politischer Aufgaben und in der Zuziehung von Vertretern der Schiffsbesatzungen und Truppen zum Ausdruck, wenn es sich um Anordnungen für die Fürsorge der Truppe oder ihre Urlaubs- und Beschwerdeangelegenheiten handelt. Über die Beförderung von Flaggoffizieren befindet der Präsident; für die sonstigen Beförderungen, Entlassungen usw. sollen die bisherigen Dienststellen zuständig bleiben, wobei die Beförderung von Unteroffizieren und Deckoffizieren in Offiziersstellungen ausdrücklich vorbehalten ist. Für die Mannschaften wird in den Ausführungsbestimmungen zum Gesetz zunächst die Übernahme einer sechsmonatigen Dienstverpflichtung vorgesehen, so daß die weitergehenden Verpflichtungen erst nach Ratifizierung der Friedensbestimmungen Platz greifen würden, die Übernahme vorhandener freiwilliger Formationen wird vorbehalten.

Zur Ausführung der der Marine zugewiesenen Aufgaben wurde den beiden Stationskommandos die Aufstellung nachstehend benannter freiwilliger Formationen übertragen:

Je ein Sicherungsverband mit Schiffsstammdivision unter einem Befehlshaber zur Sicherung der Ost- und Nordsee.

Je ein Minenräumverband mit Stammabteilung.

Je eine Seefliegerabteilung — nach dem vorliegenden Zusammenhang zur Hilfeleistung bei den Minenräumarbeiten.

Je eine Marinebrigade mit Ersatzabteilung.

Je ein Küstenwehrregiment für die Stationsorte, und Küstenwehrabteilungen für die kleineren Stationsorte.

Je eine Kommandiertenabteilung.

Die Marinebrigaden waren dabei zur Verwendung am Lande bestimmt, der Küstenwehr dagegen sollte der Sicherheits- und Wachdienst an ihren Stationsorten und an der Küste zufallen; es sollte bei ihrer Zusammensetzung tunlichst auf das Personal der Matrosen-Artillerieabteilungen zurückgegriffen werden. In den Kommandiertenabteilungen sollte das Personal der Behörden, Schulen und sonstigen Anstalten zusammengefaßt werden.

Die bisherigen Formationen der Matrosen- und Werftdivisionen, der Artillerieabteilungen, Seebataillone usw. verfielen der Auflösung und sollten nur als Abwicklungsämter solange beibehalten werden, als die Fürsorge für ihre bisherigen Angehörigen dies erforderlich machte.

Ausdrücklich angeordnet wird das Ausscheiden der Waffeninspektionen als vorgesetzte Behörden der Marineteile, während die übrigen Behörden zunächst bestehen bleiben sollten. Bezüglich der Schulen wird deren weitere Verwaltung mit möglichst geringem Personal angeordnet.

Unter den Sicherungsverbänden hat man wohl, wie auch aus der Zuweisung der Disziplinar- und Urlaubsbefugnisse an ihre Befehlshaber zu ersehen ist, die bisherigen Geschwader der Flotte in beschränktem Umfange zu verstehen. Die Indiensthaltung dieser Formationen wurde besonderen Bestimmungen vorbehalten, doch sind solche zunächst noch nicht bekannt geworden. Die Entsendung eines Kreuzers nach Übersee war nach Zeitungsnachrichten Gegenstand besonderer diplomatischer Verhandlungen, ein Dienstbetrieb in See wird der Voraussicht nach erst wieder aufgenommen werden, wenn die Marine in die endgültige aus den Friedensbestimmungen sich ergebende Formation übergetreten ist. Die Marinebrigaden entsprechen ungefähr den bisherigen Werft- und Matrosendivisionen, sofern diese an der Schaffung der Schlachtflotte als Stammformationen und Depottruppen für die Schiffe zu dienen hatten, die Küstenwehrtruppen bilden den Ersatz für die Marineinfanterie und die Matrosen-Artillerieabteilungen, und es ist offenbar auch die Beibehaltung der bisherigen Bekleidung in Aussicht genommen, indem für den Dienst an Bord blaues Zeug in der früheren Bewirtschaftungsweise, für die übrige Zeit aber leihweise hergegebene feldgraue Bekleidungsstücke vorgesehen sind. Die neuen Bekleidungsvorschriften bringen im übrigen wesentliche Vereinfachungen, nun sind auch für die Deckoffiziere Ärmelstreifen vorgesehen, die bisher den Offizieren vorbehalten waren. Das besondere Abzeichen der Offiziere bildet wiederum

wie bis zum Regierungsantritt Kaiser Wilhelms II. ein auf dem Ärmel zu tragender Stern. Bemerkenswert ist für den Marineangehörigen, daß der Sammetkragen, das bisherige Abzeichen der Ärzte, Ingenieure und gewisser Beamtenklassen in Wegfall gekommen ist, und daß auch die Zahlmeister in Zukunft goldene Knöpfe tragen sollen, während bisher die Unterscheidung — Gold für die Militärpersonen, Silber für die Beamtenschaft — streng durchgeführt war.

Die in Wegfall kommenden Waffeninspektionen sind nicht einzeln aufgezählt; eine kürzlich erlassene Bestimmung über die Neubildung der Inspektion des Torpedo- und Minenwesens läßt erkennen, daß diese wohl als eine Verwaltungsbehörde und als solche unentbehrlich angesehen worden ist. Die gleichen Erwägungen dürften für die Inspektion der Schiffsartillerie, die Inspektion des Bildungswesens, der Küstenartillerie und die Depotinspektion Platz greifen, doch dürfte die Regelung im einzelnen auch hier der Festsetzung nach Durchführung der Friedensbestimmungen vorbehalten sein.

Die Admiralität, die an die Stelle des Reichsmarineamts getreten ist, hat eine ihrem beschränkten Pflichtenkreis angepaßte Organisation angenommen, in der diejenige Gestaltung wiederzuerkennen ist, die bis zur Trennung zwischen Marineamt und Oberkommando in Geltung war. Abgesehen von der Zentralabteilung für die Angelegenheiten des Hauses umfaßt ein Marine-Kommandoamt die Angelegenheiten des militärischen Personals und des Dienstbetriebes und daneben die taktischen und strategischen Fragen in Verbindung mit der Verwendung der Schiffe, der Waffen, der militärischen Fragen der Schiffskonstruktion, dem Nachrichten-, Signal- und Telegraphenwesen, so daß hier die Aufgaben des Marineamts und der in Wegfall gekommenen obersten Kommandostellen vereinigt sind. Das Allgemeine Marineamt gliedert sich als Ersatz für die aufgelösten Werft-, Konstruktions- und Waffendepartements in Abteilungen für Waffenwesen, Werftangelegenheiten und eine technische Abteilung, der die Fragen des Schiffs- und Maschinenbaus zugewiesen sind. Das Marineverwaltungsamt und neben diesem eine Etatsabteilung haben im wesentlichen ihre bisherigen Aufgaben beibehalten, doch ist die allmähliche Überführung der Bau- und Unterkunftsangelegenheiten an andere Ministerialinstanzen eingeleitet. Die Medizinalabteilung beschränkt sich auf die Angelegenheiten des ärztlichen Dienstes, ebenso das Justiziariat auf die Rechtsfragen, während die Angelegenheiten der Rechtspflege noch der Regelung harren, und die Versorgungs- und Unterstützungsangelegenheiten der Etatsabteilung zugewiesen sind. Wegfällig ist die unter dem Staatssekretär v. Tirpitz und während des Krieges zu einem bedeutenden Geschäftsumfang entwickelte Nachrichtenabteilung, dagegen ist der Admiralität eine bisher fehlende und oft vermißte neue Abteilung angegliedert, ein Archiv, das sich mit der Sichtung der Akten und ihrer geschichtlichen Bewertung befassen soll. Wegfällig ist endlich das nautische Departement, dessen früherer größerer Pflichtenkreis ebenfalls auf andere Ministerialinstanzen übergehen soll, während einer nautischen Abteilung beim Kommandoamt die Vermessungsangelegenheiten, das Seekarten- und Instrumentenwesen übertragen ist, soweit die Marine selbst daran beteiligt ist.

Der Beschränkung in der obersten Instanz entsprechen solche im Stationsbereich. Die Torpedowerkstatt, eine als Großbetrieb entwickelte Fabrikanlage, ist nach Wegfall ihrer eigentlichen Aufgaben auf den Dienstbereich des Reichsschatzministeriums überführt. Gleiches gilt für die Werft von Kiel, von der nur ein Arsenal zur Unterstützung der im Hafen von Kiel ankernden Schiffe abgezweigt ist. In diesem Arsenal sind die alten Marinedepots aus der Zeit der preußischen Marine wiederzuerkennen, sein geringer Umfang tritt besonders darin in die Erscheinung, daß es mit nur 168 Arbeitern seinen Aufgaben gerecht werden soll, während für Arbeiten an den Schiffen das Bordpersonal zu verwenden ist. Dem Vorstand dieses Arsenals sind zugleich die Geschäfte des Hafenkapitäns übertragen. Da Danzig, die Wiege der Marine, durch die Umgestaltung der politischen Verhältnisse wegfällig wird, bleibt nur die Werft von Wilhelmshaven übrig, die allerdings auch für die Anforderungen der verbleibenden kleinen Marine viel zu groß ist, und eine Verwendung ihrer Anlagen und Hilfskräfte für sonstige Zwecke zulassen wird.

In die künftige Gliederung der Marine gibt der inzwischen durchberatene „Nachtragshaushalt für die Verwaltung der Reichsmarine“, der das zweite Rechnungshalbjahr 1919 umfaßt, und nur fortdauernde Ausgaben einbegreift, einen Einblick. Admiralstab und Marinekabinett sind weggefallen, ebenso gehört die Seewarte in Hamburg nicht mehr zum Bereich der Marineverwaltung,

und es ist von den hierher gehörigen wissenschaftlichen Instituten nur das Observatorium in Wilhelmshaven übriggeblieben. Von den Intendanturen verfällt diejenige in Kiel der Auflösung, auch vermindert sich ihr Geschäftsumfang, nachdem die wirtschaftlichen Aufgaben auf dem Gebiete des Verpflegungs-, Bekleidungs-, Garnisonverwaltungs- und Bauwesens einschließlich der dahin gehörigen Rechnungsangelegenheiten von der Marine abgezweigt und an die geeigneten Behörden der bürgerlichen Verwaltung übertragen sind. Dementsprechend sind auch die hierhergehörigen Haushaltskapitel in Wegfall gekommen, bzw. auf deren rein militärische Anforderungen beschränkt worden. Da die Militärgerichtsbarkeit an Bord beibehalten werden mußte, sind auch die entsprechenden Forderungen für das gerichtliche Personal in Ansatz gebracht; für Geschäftszimmer sollen künftig keine Militärpersonen mehr abkommandiert, sondern dafür Angestellte und Arbeiter herangezogen werden. In dem Kapitel für die „Geldverpflegung der Marineteile" fällt die Beseitigung der Seekadetten und Fähnriche zur See ins Auge. Die Kopfzahl der Seeoffiziere beläuft sich auf 578, die der Ingenieure auf 143 Köpfe, daneben sind 580 Deckoffiziere, 3121 Unteroffiziere und 9097 Mannschaften, ein Sanitätspersonal von 299 Köpfen und 107 Köpfe an unterem Verwaltungspersonal vorgesehen. An Zahlmeistern, die auf die Etatsstärke der Beamten in Anrechnung kommen, sind 75 Köpfe ausgeworfen. Einer erheblichen Verminderung sind vor allem die technischen Beamten des Schiffs- und Maschinenbaufachs unterworfen, ihre Zahl vermindert sich bei den Baumeistern in allen Dienstzweigen und Rangabstufungen von 202 auf 40, bei den Konstruktionssekretären von 564 auf 112 und bei den Werkführern von 320 auf 60 Köpfe. Beim Bildungswesen, das, wie oben angeführt, einstweilen auch in beschränktem Umfange aufrechterhalten werden soll, bleiben von 11 Oberlehrern nur 2 übrig, auch das Garnisonschulwesen kommt beim Marineetat in Fortfall. An Indiensthaltungskosten sind insgesamt 24 Millionen Mark ausgeworfen, wobei auf die Betriebsmaterialien der Schiffe rund 20 Millionen entfallen, und davon ausgegangen ist, daß die Sicherungsverbände, über die der gegenwärtige Etat Bestimmung trifft, sich 5 Monate im Hafen und einen Monat in See befinden sollen. In dem Unterschied gegen die rund 39 Millionen des letzten Friedensetats, mit dem die Betriebskosten der gesamten Schlachtflotte, des Kreuzergeschwaders und der sonstigen in Dienst gestellten Schiffe bestritten werden sollten, kommt nicht so sehr der verringerte Ansatz als vielmehr die ungeheuerliche Teuerung der bezüglichen Bedarfsgegenstände zum Ausdruck. Der Jahresansatz für die Kohlen usw. von 21 Linienschiffen belief sich früher auf rund 10 Millionen, jetzt sind für die 6 Monate der sechs kleinen uns verbleibenden Schiffe 4,8 Millionen Mark ausgeworfen, eine Ziffer, die wahrlich zu denken geben sollte.

Alles in allem muß hiernach der Überblick, wie wir ihn zu geben vermochten, als durchaus unerfreulich bezeichnet werden. Für eine militärisch kaum ernsthaft zu nehmende Flottenrüstung wird mit einer Gesamtausgabe von rund 82 Millionen Mark — an Stelle eines Jahresansatzes von 221 Millionen für die uns genommene alte Flotte, ein ganz unverhältnismäßiger Aufwand, in Anspruch genommen. Könnten wir irgend hoffen, daß auch in der übrigen Welt der Ausgang des Krieges dem „Militarismus" ein Ende gemacht hätte, so würde man sich mit der gegebenen Sachlage vielleicht abfinden können. Die jetzt übriggebliebenen Trümmer aber können den, der der Förderung der Flotte durch lange Jahre seine ganze Kraft widmete, nur mit Grimm und Schmerz erfüllen.

Register.



